THE FUTURE OF CANADIAN AIRPORT MANAGEMENT

REPORT OF THE AIRPORTS TASK FORCE

TABLE OF CONTENTS

		PAGE
1.0	**Introduction: Canadian Airports Today**	1
2.0	**The Task Force on Airports**	2
	2.1 The Task Force Objectives	3
	2.2 Principles	3
3.0	**Recommendations of the Airports Task Force**	5
	3.1 Introduction: Facilitating Change	5
	3.2 The Establishment of Airport Authorities	5
	3.3 The Creation of Crown Corporations	6
4.0	**Major Findings**	7
	4.1 Organizational Alternatives for Final Disposition of Airports	7
	4.2 Criteria for Evaluation	8
	4.3 Potential for Productivity Improvement	9
	4.4 Conclusions: Final Disposition of Airports	9
5.0	**Evaluation of Options for Transition to Airport Authorities**	9
	5.1 Introduction	9
	5.2 The Need for a Transition Organization	10
	5.3 Evaluation Criteria	11
	5.4 The Alternative	11
	5.5 Recommendation	12
6.0	**Fundamental Prerequisites for Success: Crown Corporations**	12
7.0	**Work Required Prior to Implementation**	13
Appendix I:	Detailed Evaluation of "Final Disposition" Options	15
Appendix II:	Detailed Evaluation of "Transition" Options	27
Appendix III:	Ancillary Issues Arising from Divestiture	30

1.0 Introduction: Canadian Airports Today

In many communities where Canada's approximately 1300 airports are situated, their existence is taken for granted. The effectiveness of these facilities as instruments of business, economics and pleasure has been sufficient to permit this attitude to exist, and to grow. Such effectiveness is notable in a country the size of Canada, where transportation in all its forms is the essential adhesive permitting both the whole country, and its parts, to function.

But opportunities exist for improving local economic development, encouraging entrepreneurship, enhancing financial viability, and for realizing the benefits from commercial initiatives. Problems exist in the current system when considered in this context.

The problems can be broadly summarized as a) large and growing financial deficits which create a burden on the Canadian taxpayer; b) limited responsiveness to local and regional needs because of the centralization of the system; and c) inefficiency of the system due to extensive government involvement.

a) A cash deficit of between $750 million and $800 million will be incurred in fiscal year 1985/86 through the operation of Canada's airports and the aviation system (navigation and regulation). If returns on capital investments are included in the deficit, the figure will be significantly higher. According to the 1985 Report of the Auditor General of Canada: "From 1980 to 1985, taxpayers have borne a heavy burden with respect to air transportation. Cost recovery has dropped from 49 per cent to 44 per cent. System costs increased 51 per cent in the period with only a 35 per cent increase in offsetting revenues." The Report went on to state: "The trend of increasing costs for air transportation is likely to continue unless the government injects more financial discipline into its Air Transportation Program. There is cause for concern; all components of the air transportation system show escalating costs even after the impact of inflation is removed."

b) Our overly centralized system inadequately serves the needs and objectives of provinces, regions and municipalities. This system centralizes decision making and does not allow for direct regional or local representation in the airport organization. It therefore frustrates local initiative and control, subordinating them to federal objectives. It also reduces the effectiveness of links to local communities since airport managers are not key decision makers.

c) Government involvement in, and control of, airport operations (including rates and charges, human resources, standards for facilities planning, operating procedures and levels of service) reduce financial accountability and impede incentive, accountability, responsiveness, and flexibility. Such conditions lead to expenditures and revenue structures based on other than purely commercial or operational reasons, and also constrain the airport's ability to attract and retain commercially oriented staff.

The government wants to remedy these problems. In the May 1985 Budget document, government stated that it would consider a new management structure for the federal airport system -- one that would "provide for a self-sustaining system" and "allow for the independent operation of local airports". A further reference to this issue was made in the June 1985 position paper Freedom to Move, which was released by the Minister of Transport, the Hon. Donald Mazankowski. It stated: "The Department will make every effort, consistent with safety and security requirements, to reduce the administrative burden of its operations on carriers and to ensure that existing facilities are being efficiently used before new capital expenditures are made. Operations activities will be conducted in a more commercial manner and will encourage freer competition among carriers."

2.0 The Task Force on Airports

To examine alternatives to the present management structure of Canada's airports, and to take the first step in a consultative process designed to gather informed opinion on the subject, the Minister established the Task Force on Airports in October of 1985. This group was formed of individuals in industry, the community and government.

The mandate of the Task Force was to advise the Minister on the future role of the federal government in the management, operation and funding of Canadian airports.

This Task Force represented a significant body of informed opinion on the subject of Canada's airports. In addition, the Task Force expanded its knowledge in several ways. Experts reported to this body on issues such as labour relations, international regulations and Canada's responsibilities to ICAO, federal-provincial jurisdictional considerations, legal matters associated with airport transfer, and the status and improvement of airport management within Transport Canada. The plans and experiences of other countries were explored, including the sale of British airports to the private sector, the transfer of government-owned airports in Washington, D.C., to a local authority, the management and financing of the Nashville (Tennessee) Airports Authority, and an Australian bill for the creation of an airport Crown corporation.

The Task Force also received presentations on the management models represented by Harbour Commissions and the Canada Ports Corporation, and reviewed letters received from municipalities and local interest groups across the country.

In February and March of 1986, the Task Force reviewed the results of several consulting studies commissioned on its behalf by Transport Canada. These studies examined several themes directly relevant to the Task Force deliberations: the potential for productivity improvement; the suitability of alternative organizational structures; the Canadian and U.S. investment banking perspective; the labour issues related to organizational change; Crown corporation legislation and control; and the operating experience of an illustrative airport Crown corporation.

During their review of these materials and throughout their deliberations, Task Force members were guided not only by their own experience and knowledge and those of others, but also by a desire to fulfil certain basic objectives determined by the Task Force as best serving the needs of Canadians.

2.1 The Task Force Objectives

1. To improve accountability, effectiveness and efficiency in the management of federally owned airports, while maintaining levels of safety and security equivalent to, or better than, those now existing;

2. To work toward attaining commercial viability for as many airports as possible in the system;

3. To develop the potential for using airports to enhance local economic development.

To meet these objectives, the Task Force measured alternatives against several basic principles, determined by the Task Force as essential to ensuring the well-being of Canada and Canadians under any new system, and therefore as necessary elements of any future management scheme for Canada's airports.

2.2 Principles

1. The security and safety of the flying public and of airport property will remain paramount in any managerial approach adopted for Canadian airports.

2. The provision and operation of air navigation services, such as air traffic services and telecommunications, and also of regulatory services, such as certification and enforcement, will continue to be the responsibility of the federal government.

3. The federal government will be responsible for licensing airports. The conditions for receiving the licence will include compliance with all safety and security regulations.

4. The federal government will remain responsible for the negotiation of international bilateral agreements (with input from interested communities) in compliance with its obligations as a contracting state of ICAO.

5. The federal government will review and adjust the Air Transportation Tax (ticket tax) and its distribution before making changes in ownership or control.

6. Transport Canada will maintain a National Airport System Plan.

7. Any transfer should be subject to negotiations on a commercial basis.

8. Under any management scheme, airports shall continue to operate as airports. Any change of use shall be subject to the Minister's approval. Addition commercial activities will be promoted in order to enable the airports to reach a level of commercial viability.

9. Any new owners shall have the freedom to design, construct, operate and maintain site facilities provided that they adhere to the safety and security regulations.

10. Airport managements shall have the freedom of setting fees, rentals and so on. The public (including users) should have the right of appeal if reasonable services or rates are not provided.

11. In the case of an imposed public duty not directly related to the commercial operation of an airport, new owners or operators shall be reimbursed for the related costs. The federal government shall be responsible for instituting a reimbursement policy.

12. A site master plan shall be available for each airport included in the National Airports System Plan under any ownership or control scheme.

13. The transfer of airports shall be so arranged as to ensure that under the new management and control, federal acts (e.g. the Official Languages Act) will continue to be observed and special services for the disabled will be maintained.

14. The federal government shall retain the right to control the airport in the case of national emergency. The federal government shall also retain the right to enter airport land for purposes of providing security and safety inspections, air navigational services and other federal government responsibilities.

3.0 Recommendations of the Airports Task Force

The Task Force made the following recommendations to the Minister:

1. Retain the responsibility for safety and security within Transport Canada and ensure that the present high standards are not jeopardized.

2. Retain the responsibility for air navigation, air regulation and certification of airports within Transport Canada as a separate entity from airport management.

3. Be receptive to the establishment of local authorities by responding favourably to requests from local groups that have the support of their respective provincial and municipal levels of government.

4. Ensure that, where no immediate local interest exists to establish authorities, airports are transferred to Crown corporations. It is envisaged that a national holding company would be established together with regionally based subsidiaries, each with its own board of directors.

5. Facilitate the changes already under way in Transport Canada to streamline the operation of airports and increase their commercial orientation. These changes would be implemented along with the transfer to Crown corporations at an early date.

These recommendations are based on the major findings of the Task Force, which follow in Sections 4 and 5.

3.1 Introduction: Facilitating Change

The Task Force recognized that several steps would have to be taken to ensure that transfer of ownership proceeds smoothly and in a businesslike fashion.

3.2 The Establishment of Airport Authorities

To successfully establish airport authorities, it will be necessary:

1. to proceed with the preparation of federal legislation for approving the creation of authorities. This procedure would ensure that this major policy change is addressed by Parliament; it would also ensure a common national framework;

2. to respond in the near term to local groups prepared to take over the operation of their airports. Current legislation (the Canada Lands Grant Act) would enable Transport Canada to enter into term dispositions (i.e. leases) that would enable these local entities to achieve most of the objectives that could be realized with authorities;

3. to establish a fund whereby groups wishing to establish local authorities may undertake the necessary financial, legal, and other investigative studies. Local groups would be eligible to apply for such funding only after they have demonstrated the seriousness of their interest by expending their own seed money to launch their investigations.

3.3 The Creation of Crown Corporations

The following must be taken into consideration in the establishment of Crown corporations.

1. Except in the few cases where immediate local interest exists for airport authorities, the transfer of all airports to a federally owned Crown corporation with regionally based subsidiaries should be accomplished as soon as possible.

2. Separate boards of directors should exist for both the national holding company and each regional subsidiary.

3. The holding company should serve to co-ordinate the aggregation and presentation of corporate plans, capital budgets, and so forth (developed by regional subsidiaries) for approval by the Treasury Board and Parliament.

4. The regional subsidiaries should have great operational autonomy and respond to local needs and the particular economic development potential of the area.

5. To facilitate the creation of new airport authorities, the Crown corporations should have devolution objectives described in their act of incorporation.

6. To ensure that the Crown corporations are proceeding with their devolution objectives and that their operations are in keeping with current economic circumstances, a procedure should be established for periodic review (perhaps every four or five years), during which the objectives of the holding company and subsidiaries will be reviewed thoroughly.

7. To operate the airports in a businesslike manner, each airport should have its own targets for revenue, expenditures, and profit improvement (or deficit reduction).

4.0 Major Findings

Meeting the Needs of Canada's Airports

Though firmly committed to its recommendation supporting airport authorities as the ultimate form of airport management, the Task Force recognized early in its deliberations that there are, broadly speaking, two distinct categories of airports in Canada, each having different needs, as follows:

1) For airports located in municipalities where sufficient expertise and entrepreneurship are already in place to proceed immediately to transfer to authorities, the introduction of a transitional organization would be an unnecessary complication.

2) For airports that will not soon be financially self-sufficient and that must be brought where possible, to self-sufficiency status, the Crown corporation form of management may be the best method for achieving such status.

4.1. Organizational Alternatives for Final Disposition of Airports

The Task Force examined four possible organizational alternatives for the final disposition of airport management. They were each viewed in the context of the objectives of enhancing local economic development, increasing local involvement in airport management and improving efficiency. The alternatives were:

- **Modified Transport Canada** - A streamlined, decentralized department operation.

- **Crown Corporation(s)** - A lean holding company with autonomous wholly owned subsidiaries and each body with its own board of directors.

- **Airport Authorities** - Autonomous local entities set up to own, operate and finance an airport or several airports in a community.

- **Private Sector** - Airports owned and operated by a private sector enterprise.

4.2 Criteria for Evaluation

The Task Force established major criteria for evaluating each of the four generic models of ownership and control. These criteria have been grouped into categories, closely related to the overall objectives.

Management Practices

- Streamlined decision making process. The decisions should be made rapidly, and the process should involve a minimum of management levels and reduce unnecessary checks and balances.

- Flexibility in labour management practices.

Relationships with Local Economy

- Responsiveness to local circumstances. The airport operation should recognize the particular practices, needs and opportunities of its location.

- Interrelationship with local economic development.

Efficiency of Asset Management

- Commercial objectives for airports (adequate financial returns, agreed risk, and so on).

- Visibility and accountability for loss operations (i.e. providing data that enable scrutiny, particularly of loss-position operations).

- Binding efficiency performance targets; these would ensure clear measurement targets for all managers.

- Management incentive structure directly linking performance with compensation. A suitable incentive structure should provide significant incentive to managers for the attainment of mutually agreed, realistic targets.

Relationship with Federal Government

- Potential for cross-subsidization between profitable and unprofitable airports.

- Adherence to federal government policies and objectives (reduction in the level of government, increased decentralization, bilingualism, and so on).

4.3 Potential for Productivity Improvement

Given its primary objective of improving accountability, effectiveness and efficiency in the management of federally owned airports, the Task Force examined potential improvements in airport efficiency and found them to be very significant. Preliminary analyses suggest potential for enhancing revenues, decreasing operating and overhead costs, and reducing the level of capital expenditures.

4.4 Conclusions: Final Disposition of Airports

The Task Force ranked the alternatives for the final disposition of airports as follows:

- First, Local Authorities;

- Second, Crown Corporations - a national holding company with regionally based subsidiaries (with a high level of autonomy);

- Third, a Modified Transport Canada option.

The Task Force considered that the differences between each of the above were significant. Local Authorities outranked the Crown Corporation approach by a significant margin. Similarly the Crown Corporation option was found to be greatly preferable to a Modified Transport Canada approach.

5.0 Evaluation of Options for Transition to Airport Authorities

5.1 Introduction

The Task Force is firmly committed to its recommendation that airport authorities be created. Authorities are considered the optimum solution for improving airport efficiency and increasing local involvement. The Task Force recognizes, however, that a transitional organization is required, for a variety of reasons, in order to facilitate the implementation of this recommendation.

The transition organization will serve as an intermediary stage between the existing Transport Canada operation and authorities. It will also serve as the ultimate arrangement for those airports not transferred to authorities.

5.2 The Need for a Transition Organization

It is likely that authorities will be created in the near term in only a few cases. It is recognized, moreover, that some airports will never be in a financial position to make the transition to authorities. Also, the creation of an authority requires that the local community first take some initiative, which may not always be forthcoming. In addition to these considerations, there are several other key variables that impede the immediate creation of authorities. These are:

- the need for a dramatic change in direction;
- the need for developing over time the institutional skills (generally underdeveloped at present) required for operating airports as commercial entities;
- the need to improve the efficiency of individual airports in order to increase the potential for community interest;
- the desirability of achieving a realistic transfer value;
- the need to address staffing and organizational structure issues;
- the need to introduce new systems including management incentives;
- the desirability of a gestation period to deal with several complex issues in devolution, such as
    - nature of the disposition
    - tax status of authorities
    - pension liabilities
    - indemnification of new owners
    - insurance costs and availability to the new owners
    - resolution of disposition of ticket tax
    - benefits and costs to each party.

A properly structured transition vehicle could assist in resolving these concerns and facilitate the creation of authorities.

In a few instances, a high level of local interest in the creation of an authority could develop very quickly. The Task Force believes that in such cases transfers should be made directly from Transport Canada to the authority without a transitional vehicle. Care would have to be exercised in negotiating such transfers in order to avoid the creation of unfortunate precedents.

5.3 Evaluation Criteria

The transition organization should be designed to negotiate transfers to authorities and, in the interim, manage airports in a manner that closely conforms to the Airport Authority model. Therefore, the transition organization should have the following characteristics.

- **General strategy development and implementation** - the know-how to develop, communicate, and implement an integrated business strategy to meet commercial objectives and serve community interests.

- **Entrepreneurship** - the ability to recognize and seek out opportunities to enhance profitability and work within the system to initiate action.

- **Marketing and commercial optimization** - the ability to identify the needs of airline businesses and passengers and exploit these needs profitably.

- **Asset management** - the facility for making decisions among types of capital investments on the basis of trade-offs between service and potential returns.

- **Commercial and community balance** - the skill to manage an airport commercially in the public interest.

- **Organizational responsiveness** - the ability to deal quickly and effectively with unforeseen problems and seize opportunities as they arise.

5.4 The Alternatives

The Task Force evaluated the Modified Transport Canada model and the Crown corporation model on their suitability as transition vehicles (see detailed evaluation of 'Transition' options in Appendix II).

5.5 Recommendation

The Task Force recommends that the Crown Corporation model (as described in Appendix II) be the transition organization for the Canadian airport system.

6.0 Fundamental Prerequisites for Success: Crown Corporations

The Task Force strongly urges adherence to several fundamental prerequisites in the establishment of a Crown corporation.

- **Provide a clear mandate**. The corporation's raison d'être, the improvement of airport efficiency for the purpose of divestiture of airports as rapidly as possible to authorities, should be clearly communicated.

- **Clarify the dual role of the airport Crown corporations.** The mandate should clarify the balance that must be struck in any airport Crown corporation between the twin objectives of serving the public and being a viable commercial enterprise. The design of the Crown corporation must allow for the significant variation in the commercial viability of airports across the country.

- **Define explicitly for the Crown corporation the objectives, powers, and functions of both the parent Crown corporation and any subsidiaries, and the makeup and responsibilities of their respective boards.** In the private sector, key roles are understood and reinforced over time through management continuity. Similarly, Crown corporations' roles and responsibilities need to be clearly stated to support their mandate and to set out who has rightful authority to make key decisions.

- **Ensure that senior executives have full authority to carry out their responsibilities.** Organizations need leadership. Effective leaders are characterized by their unreserved commitment to their organizations. They embody the vision of the corporation and must be able to act freely to achieve the organization's objectives. Their authority covers all areas of the business, subject to approval of the Board. They must also nurture and continuously reinforce the organization's culture and value system.

- **Limit political appointments to the senior board and the executive team.** Crown corporations may lack the desired continuity and may risk losing sight of their commercial potential if there is too much political influence at various levels in the organization.

- **Ensure that corporate performance is reviewed periodically.** In order to minimize the corporation's tendency to self-perpetuate, a periodic review of the corporation's performance with respect to established efficiency targets should be required. The review process should also be seen as an opportunity to reestablish corporate goals and objectives so as to meet changing circumstances.

7.0 Work Required Prior to Implementation

The Task Force considered it imperative that a comprehensive information base be developed before implementation of the recommended operational alternatives. This base will entail:

- The development of airport-by-airport revenue forecasts:
  - Forecasts of traffic growth should be made.
  - The implications of regulatory reforms should be examined.
  - The potential for revenue enhancement by changing site fee structures (landing fees, concession revenues, and so on) should be determined.
  - Analysis should be undertaken of the alternative structures and composition of system revenues (the ticket tax, embarkation-debarkation charges) and their interairport distribution.
- The establishment of a basis for effecting commercial transaction to authorities or a Crown corporation.
  - A system of accounts should be developed, airport by airport. This system will include statements and, more importantly, 10-year profitability forecasts. Determination of unfunded pension liability and tax calculations add to the complexity of this work.
  - The valuation and packaging of potential financial arrangements regarding the transfers to municipal authorities should be carried out. The establishment of publicly defendable values for airports requires an assessment of values both under current practices and under improved procedures. The expertise of the investment banking community will be employed and combined with the revenue and accounting information described above.

- International experience should be synthesized and translated into the Canadian context. The particular focus will be on comparative analyses of selected Canadian, U.S., and European airports.

- Appropriate financial and managerial incentives should be developed. The performance of the management structure changes described earlier will be influenced greatly by the accompanying incentives structures. Designing a system of financial incentives for airport managers is a complex but extremely important endeavour. Incentive structures will be fundamental to achieving the principal goal of improved management efficiency.

- The concerns of provincial governments and municipalities should be considered.

- Industrial relations issues should be analysed. The intention is that the implications of implementing managerial change for the various groups be reviewed very extensively.

- Issues relevant to airport lands should be clarified.

Once this work has been completed, the implementation phase can begin.

APPENDIX I

DETAILED EVALUATION OF "FINAL DISPOSITION" OPTIONS

AUTHORITIES

An airport authority would be an independent local body set up to own, operate and finance an airport or several airports in a community. The objective of an authority would be to provide a public service and respond to local needs.

The authority would be governed by a board of directors (or commissioners), usually appointed by the appropriate municipal or provincial governments. This board would have ultimate responsibility for decision making. Qualifications for board membership could include relevant professional qualifications (e.g. accounting, aviation-related experience), and the composition, tenure, appointment procedure and other aspects would be set out by statute.

An authority would be run like a business. It would use business-type accounts and budgets, rely on private-sector accountants, let its own contracts and manage its own personnel systems.

From a management viewpoint, an authority would be a hybrid of the public and private sectors insofar as its purpose would be to provide efficient service to the public on a break-even basis rather than to maximize profit.

The Airport Authority - A Tool for Local Economic Development

The authority would be the ideal instrument for the development and implementation of policy designed to reflect local needs and desires. Because its board of directors would be locally appointed and thus strongly linked with the local community, the authority would promote not only the operations of the airport, but also the needs of local publics and the realization of potential for local and regional economic development.

This aspect of interrelationship provides a most compelling rationale for the institution of airports authorities. Moreover, there would be several related benefits.

The strong local/regional input characteristic of such a decentralized system could also result in speedier decision making and thereby permit greater realization of available opportunities.

In addition, this local emphasis would encourage the setting of local standards and thus free the airports from some of the constraints - real or perceived - that inhibit entrepreneurship and efficiency. The authority could institute the type of management it favoured and set targets and measure results much as a private enterprise is able to do.

The Benefits of Financing and Management Autonomy

A major characteristic of the local authority is that it would not be dependent on government for its financing. Rather, the authority would have to rely on the credibility of its own financial forecasting to obtain funding and must appear before financial institutions on its own behalf to obtain both long term and short term debt financing. This responsibility would motivate authorities to exert financial discipline and strive for maximum efficiency.

Only in the start-up phase would there be any likelihood that a municipality with an interest in establishing the authority would have to guarantee junior debt. Once the authority became established, however, the guarantee provisions would no longer be needed.

Authorities would retain their own earnings and be eligible for government loans and grants. As in the United States, airport authorities could seek long-term guarantees from airlines regarding future use of new facilities. Guarantees would improve financing opportunities for airports and strengthen an authority's loan applications for capital or operating purposes.

The authority would be run like a business insofar as it would use business-type accounts and budgets, rely on private sector accountants, let its own contracts, and control its own personnel systems. But the authority is a hybrid of the public and private sectors insofar as its purpose is to provide efficient service to the public on a break-even basis rather than to maximize profit. Also, unlike private companies, airport authorities would usually be restricted to certain types of business activities set out in the legislation. Normally, they could not merge, diversify or shift purposes without legislative action.

The authorities would also generate and spend revenues from rents and fees collected from the users of the facilities, but would not have the mandate to collect and spend the federal ticket tax managed by the federal government. Although the ultimate management of the ticket tax is yet to be determined, and was not considered explicitly by the Task Force, the tax could continue to be managed by the federal government and used to finance navigation and regulatory activities, such as those relating to safety.

Freedom from government intervention and from the hierarchies of government departments would allow the authority to implement a flexible management structure. Managers of airport authorities would have more administrative power, and job progress could be achieved without prolonged political debates and delays caused by excessive checks and balances.

The federal government would retain responsibility for air navigation, safety and security. This provision would ensure that standards would remain common throughout Canada and consistent with the highest international standards. Safety and security of airports no longer managed by the federal government would be ensured through the administration of airport licences by Transport Canada. These practices are consistent with the federal aviation role in all other developed countries.

This option is unprecedented in Canada. Although federal legislation would not be legally necessary, this option, if adopted, should be subject to parliamentary scrutiny for policy reasons and for the purpose of establishing a model for statutes enacted by other levels of government.

Evaluation

The Airport Authority model has characteristics significantly different from those of the other organizational alternatives the Task Force studied.

Authorities are commercially oriented entities. Their financial accountability would therefore be appreciably greater than that of the other alternatives considered. The linkage between efficiency gains and the beneficiaries would be much more direct for an authority than for a department or Crown corporation. Conversely, loss operations would become quite visible. Authorities would require financial discipline since they would have to raise funds on financial markets often without specific guarantees.

Authorities, therefore, would lend themselves to the establishment of binding efficiency targets and the provision of incentives to managers for meeting specific operational and financial goals. There would also be a very close relationship with airlines, which frequently become closely involved in operations, the guaranteeing of financing, and so on.

Authorities would generally have the airport general manager report directly to the board of directors. Accountability would be very visible and clear. The authority would provide managers with much more administrative power than would be likely in larger hierarchical organizations.

With respect to labour practices, authorities, through dealing with small labour units, would have the ability to respond more promptly to union desires and negotiate more efficient work practices such as cross-utilization of staff.

Creating an authority would be largely dependent on airport users, citizens and local governments, who would have to volunteer their time and guarantee seed money in order that a proposal for transfer of ownership could be prepared as a basis for negotiations with the federal government. As a result, authorities would have a strong relationship with the local economy. They would be very keen to exploit opportunities for entrepreneurial activity tailored to local economic development. Moreover, as noted earlier, authorities would also be extremely aware of and responsive to local circumstances since there would exist a direct economic linkage to the local community and local input to decision making.

Since authorities would not be creatures of the federal government, the linkage to federal policies and objectives would not be as direct as with the Modified Transport Canada or Crown corporation alternatives. Nonetheless, for those airports which receive federal assistance, leverage could be exerted to promote adherence to such policies as bilingualism and employment programs. However, the independence of authorities would preclude direct means of cross-subsidization between profitable and nonprofitable airports, except in those situations where authorities would comprise more than one airport.

The Local Authority concept would require significant federal-provincial consultation, which in the view of the Task Force could slow its implementation. The creation of a local authority would also depend upon the demonstrated financial self-sufficiency of the proposed authority or the willingness of the federal government to provide ongoing subsidies.

It would be desirable for the federal government to establish a fund to provide seed money to local groups wishing to establish an authority. Local groups should be able to demonstrate strong local support before seeking federal funding.

To augment normal site revenues, airports would doubtless seek government funds, whether through distribution of the ticket tax or by an alternative arrangement. Political influence in the operation of airports would be greatly reduced by the altered relationship between the airport and all levels of government. However, the federal government might want to retain a "special share" to ensure co-operation in the event of a national emergency.

The Local Authority concept is the preferred form of ownership because it is most closely in keeping with the overall objectives articulated by the Task Force: efficiency; local participation in airport management; and encouragement of local economic development.

MODIFIED TRANSPORT CANADA

Transport Canada currently operates most significant commercial airports in Canada. Ultimate authority rests with the Minister of Transport. Management is conducted through headquarters, regional and local offices. The usual public service control and management practices are followed, and classification and reward of personnel are rigidly controlled. The workforce is highly unionized, with approximately 85 per cent of the workers affiliated with the Public Service Alliance of Canada.

In late 1985 the Department of Transport introduced structural changes in the Air Administration. These were designed to improve efficiency and responsiveness in the management of airports, air navigation and regulation. The changes divided the former Air Administration into two major groups: navigation services and regulatory responsibilities reporting to the Assistant Deputy Minister, Aviation; and airport operations reporting to the Executive Director, Airports Authority Group.

In addition to the changes in structure and managerial practices introduced in October 1985, the Department of Transport is currently instituting further improvements within the Transport Canada organization to increase the efficiency of airport operations. It is with these changes in mind that this second option is called "Modified Transport Canada". It is the plan to improve the operation and efficiency of the existing organization by:

- reducing the levels of management and shortening lines of communication;
- de-emphasizing the technical functions and emphasizing marketing and commercial activities;
- strengthening systems and skills in technical, financial, operating, commercial and managerial areas;
- providing for relocation of staff and for infusion of new staff and skills from other parts of Transport Canada and the private sector;
- stressing the need for accountability for specific products and end results;
- creating and implementing realistic monetary and non-monetary incentive schemes for both management and operational staff (within the constraints of the Public Service Staff Relations Act);
- adopting aggressive marketing strategies and commercial and retail development plans to increase revenues and, where necessary, to reduce levels of service to effect further financial performance improvements;
- developing airport consultative committees into advisory boards reflecting broadly based community interests;
- reducing overhead costs (in this regard, staff can be reduced gradually to about 4,400 in 1988, with additional cost reductions on a continuing basis);
- applying a more stringent review of capital investment initiatives by ensuring that adequate returns on investment criteria are applied;
- increasing authorities for project approval, financial administration, contracting and leasing at all levels.

The overriding objective of introducing these changes is to have the airports operated on a more "businesslike" basis within Transport Canada. Although this objective is difficult to attain within the bureaucratic framework, improvements are definitely possible. The overall thrust is toward greater delegation of authority both to the Department (from central government agencies) and to the individual airport managers within the Department.

Evaluation

In comparison with other alternatives, the Modified Transport Canada option ranked high on those criteria based on desirability of a relationship with the federal government. In other words, this option would facilitate cross-subsidization between airports and would ensure adherence to government policies and objectives.

However, the Modified Transport Canada model probably ranks lowest of all alternatives with respect to the efficiency of asset management. The Task Force considered that this model would have only modest success in injecting a commercial orientation into airport management. The model is particularly inappropriate for providing managerial incentives and linking them directly to performance. In addition, it would be difficult under this option to separate out the reporting of loss-position operations and to give them adequate visibility in order that corrective action be taken. The establishment of clear efficiency targets in the absence of a market discipline could only be partially achieved.

In respect of the suitability of management practices, the Task Force ranked this alternative as lowest among the four. Even with reduced layers and increased delegation within Transport Canada, decision making would still be subject to the constraints inherent within a government department. Reaction times would be long and the flexibility for change very limited.

The Task Force believed that a Modified Transport Canada approach would have success in relations with the local economy. Local advisory boards are helpful; however the linkage to the local community would be much less effective under this model than under the others.

CROWN CORPORATIONS

The Task Force determined that a Crown corporation (with divisions or subsidiaries) could be established to operate airports either nationally, regionally or individually.

The Task Force studied this option both as an ultimate form of airport management, and as a transitional stage of management for airports to be eventually transferred to authorities. As an operating subsidiary of a parent Crown corporation, the airport could be prepared for local authority status.

The Crown corporation(s) would be subject to the normal conditions described in the recent (Bill C-24) amendments to the Financial Administration Act (FAA).

- **Parliament** would be responsible for authorizing changes in mandate(s). Disposal or dissolution plans, budgets, annual reports, directives, and quarterly and annual Treasury Board President's reports would be tabled for information.

- **The Government** would approve corporate plans, budgets, borrowings, directives and the appointment of directors. It would appoint the chairman, the chief executive officers and the primary auditors.

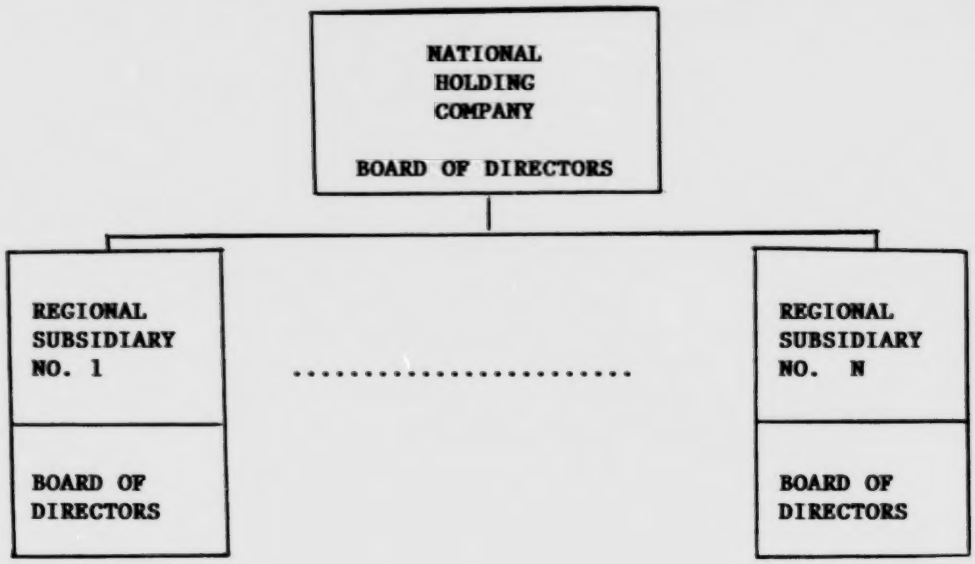
- **The Minister of Transport** would be the primary interface with the Crown corporation and the government. The Minister would appoint directors and recommend corporate plans and capital and operating budgets.

- **The Board(s) of Directors** would have full management responsibilities including the appointment of officers other than officer-directors. The board(s) would be responsible for the corporate plans and budgets.

The Task Force considered that a federally owned holding company with wholly owned regional subsidiaries would be most appropriate. The holding company would have a small staff; its principal responsibilities would be to act as a financial co-ordinator; it would be the primary interface with the Minister on budgets, corporate plans and so on; and it would have a very lean staff. The regional subsidiaries would have considerable autonomy to operate their airports in keeping with local conditions. As illustrated in the following diagram, separate boards of directors would exist for the holding company and each subsidiary company.

Figure I

STRUCTURE OF CROWN CORPORATION OPTION



Additional characteristics of the Crown corporation alternative, as perceived by the Task Force, are as follows.

- The number of regional subsidiaries would be decided after further study. However, between ten and fifteen could be created.
- The geographic coverage of regional subsidiaries would not correspond to provincial boundaries.
- The corporations would have clearly stated mandates.
- The corporations would have included in their objectives the explicit direction to devolve airports to local authorities under appropriate conditions.

- The corporations would be subject to a periodic review process (say every four or five years). This review would examine their structure and objectives and make appropriate modifications.

- The holding company would be responsible initially for borrowings (with government guarantees). It is expected that, after the corporations have established a financial track record, the need for explicit guarantees would disappear. Eventually, some subsidiaries should be capable of borrowing on their own.

- The corporations would have flexibility in establishing the remuneration for all executives except the Chief Executive Officer (CEO), whose salary would be established by the Governor in Council. However, the salary for the CEO would represent a ceiling to which the salaries of all subordinates would be related.

Evaluation

In spite of the legislative controls discussed above, a Crown corporation was found to have much greater freedom than a department in financing and management arrangements.

Crown corporations have greater flexibility than a department in implementing efficiencies in asset management practices. Also, the holding company subsidiary structure is designed to improve relationships with the local economy. The fact that a Crown corporation is a creature of government ensures its continuing ties to federal government policies and objectives.

In terms of asset management, Crown corporations are clearly more commercially oriented than a department. The Crown corporation is accountable for its financial performance and operational goals and can establish management incentives. The corporation's ability to raise capital on financial markets would increase the level of financial discipline over that required of a department. Also, this financial accountability would increase the visibility in loss operations and thereby focus attention on the minimization of these losses and lead to more rational approaches to cross-subsidization.

The management practices of a Crown corporation can be tailored to decrease the time required for commercial transactions. A streamlined decision making process with a limited number of management levels could be instituted more easily in a corporation than in a department. A department must still deal with the fact it is in the mainstream of the government resource allocation process.

By virtue of the nonapplicability of these legislative controls, Crown corporations have a greater flexibility than a department in the key areas of labour relations, financial accountability and public contracting. This flexibility supports the achievement of commercial objectives.

The subsidiaries, mainly because of their narrow geographic areas of responsibility, would be better suited to respond to local circumstances and more in tune with the local economy. An essential benefit of the proposed Crown corporation structure, in comparison with a Departmental approach, is the ability to focus on the needs of geographic regions, independent of national equity issues.

One of the concerns of the federal government is the need for cross-subsidization between profitable and unprofitable airports. The holding company and its subsidiaries would be well suited to institute cross-subsidization since they would be managing airports in various financial circumstances. The divestiture plans can be tailored to ensure that profitable airports are combined with unprofitable airports.

The fact that Crown corporations are owned by the federal government facilitates compliance with federal government policies and objectives (e.g. deficit reduction, access for the disabled).

PRIVATE SECTOR

The Private Sector option represents the highest degree of legal, financial and administrative autonomy from government. Airports would be sold to the highest bidder, and ownership and operation would be carried out by private corporations incorporated under federal or provincial legislation. They would have complete legal, financial and administrative authority and be responsible, through boards of directors, to private shareholders. As in the Airport Authority option, the federal government may want to retain a "special share" that could be exercised in time of national emergency.

Evaluation

The Task Force eliminated the Private Sector option as a potential alternative for the final disposition of airports since it failed to meet certain key criteria. Private sector management was considered unlikely to be sufficiently sensitive to the various publics that use the airports. The prime objectives of improving responsiveness to local circumstances and enhancing the airport's relationship with the local economy were considered more attainable through the other organizational alternatives and could not be sufficiently ensured under private sector management. Moreover, the provision of government subsidies to a private sector operation could be open to public criticism. Additionally, the need for cross-subsidization between profitable and unprofitable airports would be difficult to implement under this alternative.

Finally, compliance with federal government policies and objectives such as cost reduction exercises and bilingualism would be more difficult to enforce under the Private Sector option than under the others.

Therefore, the Task Force did not consider the private sector option a viable alternative.

APPENDIX II

DETAILED EVALUATION OF "TRANSITION" OPTIONS

The Task Force evaluated the Modified Transport Canada model and the Crown corporation model for their suitability as transition vehicles.

Modified Transport Canada Model

Under this option all airports would continue to be managed by Transport Canada, and the Department would undertake to streamline and decentralize its operations.

The Task Force took note of the fact that some of the necessary modifications required only departmental approval while others required significant shifts in central agency control over departmental resources.

For example, the Department, through its own management initiative, could move to:

- reduce levels of management and shorten lines of communication;
- emphasize commercial activities over technical objectives;
- provide for the relocation of staff and infusion of new staff from other areas of Transport Canada;
- increase local input into airport consultative committees;
- improve the review of capital investment decisions.

However, the Department would require a major decision on the part of central agencies in order to:

- develop performance-related incentive pay scales for managers;
- obtain freedom in resource allocation between capital and operating votes.

The Task Force was of the opinion that, under a Transport Canada umbrella, the following would hold true.

- **Decision making would be slow.** In Transport Canada, though it is acknowledged that there are ways to manage government processes more quickly, decision making is relatively slow. In the critical area of staffing, the Department must still work within the job classification criteria of the Financial Administration Act and the hiring and firing regulations of the Public Service Employment Act. The Department does not have direct control over the terms of union agreements, since the Treasury Board negotiates all public service contracts.

- **Airports would continue to be dominated by government funding approaches.** The Department remains subject to overall government spending priorities and faces a long period of financial restraint. Capital programs are still approved by the Treasury Board, according to a set of priorities that explicitly places revenue-generating opportunities last. Moreover, the Department does not have the option of raising funds from private lenders for its general capital needs.

  In addition, the capital budgeting process remains closely tied to government regulations, designed to manage and control massive government programs. From the perspective of a small to medium sized airport, the process is formidable. It may take four to five years of planning and approval before a construction project can begin.

  Finally, without the discipline of market-based funding mechanisms, there would likely be insufficient pressure on managers to make the tough capital-based trade-offs that characterize well run airport entities.

  The contract process would limit commercial opportunities. Unless a major exception were made for airports, the government contracting process would continue to limit severely an airport's ability to exploit commercial opportunities. The requirement to go to public tender, though justified in some contexts, discourages potential private sector partners from dealing with the government. A contractor, after investing in up-front research for a potential project, is required to bid on an equal basis with other contractors. Contracts are generally evaluated on a quantitative basis to avoid any hint of preferential treatment. Moreover, the process of approval often encounters delays, making project co-ordination difficult.

Taken together, current government processes and regulations would almost certainly in the future remain pervasive in airport management. These processes have shaped a well-established set of attitudes that are unlikely to change even through the significant incremental improvements currently being made by Transport Canada.

Crown Corporation Model

For this model, in order to facilitate, and focus on, the notion of divestiture following an interim management closely approximating authorities, the Task Force examined the configuration of a lean holding company with wholly owned subsidiaries having a high degree of autonomy. The subsidiaries and the holding company would each have its own board of directors. The subsidiaries should be developed not along provincial lines, but on a regional basis, and should include a mix of profitable and unprofitable airports.

Specifically, the holding company would be charged with the responsibility for a smooth start-up of the regional corporations, including the appointing of staff and the adjusting and refining of performance targets and incentives. On an ongoing basis, the holding company would then be responsible for ensuring that the regional corporations were meeting their objectives, and that adequate control and accountability to Parliament existed in the spending of public funds. The holding company would enforce appropriate standards of safety and security at all airports. Finally, the holding company would raise funds, when appropriate, on behalf of the regional corporations.

The regional Crown corporation subsidiaries would operate as autonomous companies, responsible for strategy development and day-to-day airport management. The regional organizations should be set up as subsidiary Crown corporations for two reasons. First, this configuration would establish a local board to give the local community more direct involvement in airport management. Second, it would enshrine in legislation the decentralization of airport management in Canada, a provision essential to the eventual transition to local authorities.

In summary, the Crown corporation model possesses the essential attributes of a transitional vehicle as previsouly described.

- It provides an atmosphere for developing a commercial orientation and new management skills.
- It provides the gestation period to deal with the many complex issues in devolution.
- It enables new systems and structures to be introduced.

APPENDIX III

ANCILLARY ISSUES ARISING FROM DIVESTITURE

Significance of Provincial Involvement

Jurisdictional Considerations

It is established law that aeronautics falls under federal jurisdiction regardless of whether an airport is owned by the federal government or by a provincial or municipal authority. Therefore, matters such as airworthiness, air navigation, and standards applicable to the construction and maintenance of runways remain under federal jurisdiction even though an airport may be owned by a provincial authority.

However, divestiture of a federal airport to a provincial body may affect airport operations in many respects relating to ownership, commercial activities and control of traffic on the ground side.

A divestiture of ownership from the federal government will mean that the airports will come under many new aspects of control, regulation and influence by provincial governments, their existing "creature" municipal governments, or some newly created provincial body. These aspects are listed below:

OWNERSHIP DIVESTITURE

ILLUSTRATIVE PROVINCIAL INVOLVEMENT

ASPECT/CONTROL	PROVINCIAL INSTITUTION
- Acquired Ownership	
(Negotiation compelled)	- Province - Municipalities (where empowered)
- Direct Taxation	
Land, buildings, businesses (square footage), other formulae, franchises, income, etc.	- Province - Municipality - Regional municipality - Metro municipalities - Communities of municipalities - Any "body" empowered by the Province.

- **Land Use**

  Managing "excess" airport lands and property or mixed-use lands and property would have a great effect on return.

  - Same institutions as for taxation (above)
  - In addition "super" planning districts and other alternative forms of planning control empowered by the Province.

- **Fees and Rates Control**

  - Province and/or empowered public utilities review agencies.

- **Infrastructure Services**

  Roads, water, sewer, communications, electrical power

  - Provinces, municipalities

- **Departmental Control**

  Currently it is DOT policy to adhere where practicable, to provincial regulations (i.e. adherence is currently not obligatory). With divestiture, the adherence to provincial regulations becomes mandatory.

  - Provincial & municipal departments
    - Transportation
    - Communications
    - Municipal Affairs
    - Health
    - Fire Commissioner
    - Labour (including Provincial laws)
    - Environment
    - Police

The issues illustrated above (although not intended to be exhaustive) suggest that:

- certain options would require provincial acquiescence;
- in some other cases provincial co-operation (to the extent of legislative enactment) would be needed;
- in all cases, an enunciation of financial arrangements with provision for alteration and adjustment would be necessary.

Financial Considerations

It is anticipated that the assumption of future obligations of a direct, contingent, or guarantee nature by provinces would require close federal-provincial collaboration.

At the same time, the opportunity to control and develop an engine of economic growth such as an airport may justify investments of at least the usual nature for industrial development purposes. These may include typical grants related to new industrial development such as:

- capital grants;
- capital financing assistance;
- direct grants per job created;
- tax relief and forgiveness, etc.

Governmental Action

Provincial governments create and empower all municipalities and other lesser governments. Consequently:

- if a municipality is to receive and operate an airport it must be currently or newly empowered to do so by legislation;
- if a provincial Crown corporation is chosen, it must be created by enactment of the Lieutenant-Governor in Council or the Legislature as the case may be;
- if an authority is chosen (in effect a tailor-made statutory corporation) it must receive legislative assent.

It is anticipated that the federal govenment would wish to establish a policy with respect to the nature of the legal entity to which the airports might be transferred. In establishing such a policy, the effects on existing local groups operating airports should be considered carefully.

Industrial Relations Considerations

There are approximately 4,900 employees working in the Transport Canada Airports Authority Group. This group has the mandate to operate the Canadian Airports System. Ninety-two per cent of these employees are unionized and belong for the most part to the Public Service Alliance of Canada (PSAC). The Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPS) represents 7 per cent of them, and the Economists, Sociologists and Statisticians Associations (ESSA) 0.1 percent.

Under the Public Service Staff Relations Act, bargaining units are established on an occupational group basis and the collective bargaining is carried out nationally for each group for the whole of the public service.

In the case of a transfer of ownership and control of an airport to a provincial or municipal authority, to a Crown corporation, or to the private sector, airport employees who are essential to the operation of the airport will remain under the federal labour jurisdiction and will fall under the Canada Labour Code.

Section 145 of the Canada Labour Code provides successor rights to unions in place if ownership is transferred to a federal Crown corporation. In all other cases, i.e. if a private company or a provincial or municipal authority assumes ownership and control of an airport, the Canada Labour Code does not provide successor rights to unions.

In preparation for negotiations with unions and potential new owners, scenarios, or a basic "package" of guarantees will have to be prepared prior to the transfer of ownership and control of airports to a Crown corporation or to an authority.

AIRPORTS TASK FORCE

On October 3rd, 1985, Transport Minister Don Mazankowski established a Task Force with a mandate to review the management structure of Canada's federal airports and make recommendations on possible improvements.

Members of the Airports Task Force were:

Dr. Janet R. Smith
Ottawa, Ontario

- Associate Deputy Minister
  Transport Canada
- Chairperson, Airports Task Force

Mr. D. Brownlow
Dartmouth, Nova Scotia

- Member and Chairman of Halifax Advisory Board
- Former Mayor of Dartmouth

Mr. E. Bunnell
Edmonton, Alberta

- Past President of Edmonton Air Services Authority
- President, Bunnell Aerospace Consulting Services Ltd.

Mr. David Dale
Ottawa, Ontario

- Special Assistant to the Minister
  Transport Canada

Mr. E. David Dover
Calgary, Alberta

- Chairman, Calgary Transportation Authority

Mr. E.W. Galbraith
Vancouver, British Columbia

- CP Air (Retired)

Mr. Claude LaFrance
Ottawa, Ontario

- Assistant Deputy Minister, Aviation
  Transport Canada

Mr. Jean Lamontagne
Blainville, Quebec

- Air Cargo Transportation Consultant
- President, Montreal Air Cargo Association

Mr. F. Lawlor
St. John's, Newfoundland

- Former Airport Manager, St. John's Airport
- Retired from Transport Canada

Mr. C.R. MacWilliams
Orangeville, Ontario

- President, MacAvia Aviation Consultants

Mr. Vince Malizia
Ottawa, Ontario

- Director General, Review
  Transport Canada

Mr. D.C. McAree
Ottawa, Ontario

- Executive Director, Airports Authority Group
  Transport Canada

Mr. Dale McConaghy
Ottawa, Ontario

- Chief of Staff to the Minister
  Transport Canada

Mr. Hugh Morris
Charlo, New Brunswick

- President, Charlo Airport Commission
- Former Mayor of Charlo

Mr. N. Polowin
Ottawa, Ontario

- Chairman, Air Services Committee
  Ottawa-Carleton Economic Development Corp.
- Vice-President of Marketing
  Boyd Group of Companies

Mr. Gilles Rivard
Sillery, Quebec

- Lawyer, Rivard-Hickson Avocats

Mr. M. Rothstein
Winnipeg, Manitoba

- Lawyer, Transportation Law
- Aikins, MacAulay & Thorvaldson

Mr. D. Somers
Saskatoon, Saskatchewan

- Chairman, Aviation Committee, Saskatoon Board of Trade
- United Way of Saskatchewan

L'AVENIR DE LA GESTION DES AÉROPORTS CANADIENS

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AÉROPORTS

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.0	Introduction: Les aéroports canadiens d'aujourd'hui	1
2.0	Le Groupe de travail sur les aéroports	2
2.1	Les objectifs du groupe de travail	3
2.2	Les principes établis par le groupe de travail	3
3.0	Les recommandations du Groupe de travail sur les aéroports	5
3.1	Introduction: faciliter les changements	5
3.2	La mise sur pied des administrations aéroportuaires	5
3.3	La création des sociétés de la Couronne	6
4.0	Principales conclusions	7
4.1	Modèles organisationnels proposés pour la cession définitive des aéroports	7
4.2	Critères d'évaluation	8
4.3	Possibilité d'amélioration de la productivité	9
4.4	Conclusion: cession définitive des aéroports	9
5.0	Évaluation des modèles permettant la cession aux administrations aéroportuaires	9
5.1	Introduction	9
5.2	Besoin d'un organisme de transition	10
5.3	Critères d'évaluation	11
5.4	Les solutions de rechange	11
5.5	Recommandation	12
6.0	Conditions préalables essentielles à la réussite: les sociétés de la Couronne	12
7.0	Travail préalable à la mise en oeuvre	13
Appendice I:	Évaluation détaillée des modèles de dernière disposition	15
Appendice II:	Évaluation détaillée des modèles de transition	27
Appendice III:	Points afférents à la cession des aéroports	30

1.0 Introduction: Les aéroports canadiens d'aujourd'hui

Dans plusieurs collectivités où se situent quelque 1 300 aéroports du Canada, on considère la présence de ceux-ci comme allant de soi, et ce, parce que les aéroports contribuent largement à la conduite des affaires, à l'essor de l'économie et aux loisirs. Cette contribution est digne d'intérêt dans un pays aussi grand que le Canada, où les transports sous toutes leurs formes constituent le facteur essentiel du fonctionnement du pays tout entier et de ses composantes.

Toutefois, des possibilités d'améliorer le développement économique local, d'encourager l'esprit d'entreprise, d'accroître la rentabilité et de réaliser des profits grâce à la mise sur pied d'initiatives commerciales sont offertes. Le réseau aéroportuaire actuel présente des problèmes si on l'étudie sous ces aspects.

Les problèmes se résument aux grandes lignes suivantes: a) déficits importants et croissants qui deviennent difficiles à supporter pour le contribuable canadien; b) manque de flexibilité par rapport aux besoins locaux et régionaux à cause de la centralisation du réseau; et c) inefficacité du réseau résultant de la trop grande ingérence du gouvernement.

a) L'exploitation des aéroports canadiens et du système d'aviation (navigation et réglementation aériennes) a enregistré, au cours de l'année financière 1985-1986, un déficit monétaire qui se situe entre 750 millions $ et 800 millions $. Si le produit de placements d'immobilisation est compris dans ce déficit, les pertes seront encore plus élevées. Selon le rapport du Vérificateur général du Canada effectué en 1985, les contribuables ont endossé, de 1980 à 1985, un fardeau fiscal très lourd en ce qui a trait au transport aérien. Le déficit du programme du transport aérien s'élevait, en 1984, à 678 millions $. La possibilité de recouvrement des coûts est passée de 49 pour cent à 44 pour cent. Les coûts liés à l'exploitation du réseau ont connu une augmentation de 51 pour cent au cours de ces années tandis que les revenus compensateurs ont enregistré une hausse de 35 pour cent seulement. Le rapport énonce en outre que la tendance relative à l'augmentation des coûts du transport aérien sera maintenue à moins que le gouvernement n'établisse dans son programme des transports des règles plus structurées au regard du financement. Il y a lieu de s'inquiéter puisque dans toutes les composantes du réseau aérien les coûts sont à la hausse, même après qu'on ait tenu compte du facteur d'inflation.

b) Le réseau actuel, qui est complètement centralisé, ne répond pas de façon appropriée aux besoins et aux priorités des provinces, des régions et des localités. En centralisant la prise de décisions, il n'admet pas une représentation régionale ou locale directe au sein de l'organisation aéroportuaire. Il décourage toute initiative et tentative de gestion locales en les subordonnant aux priorités nationales. Le réseau actuel réduit l'efficacité des liens avec les communautés locales étant donné le peu d'influence accordée aux directeurs d'aéroports en matière de prise de décisions.

c) L'ingérence du gouvernement et sa mainmise dans les activités liées à l'exploitation aéroportuaire, telles que l'établissement des tarifs et des coûts, des besoins en ressources humaines, des normes de planification des installations, des modes d'exploitation et des niveaux de service, diminuent la responsabilité financière. Elles freinent également la motivation, l'imputabilité, la sensibilisation aux problèmes et la flexibilité. Cette situation entraîne des dépenses et la mise en oeuvre de programmes de création de revenus qui sont justifiés par des raisons qui ne sont pas directement liées au commerce ou à l'exploitation. Elle présente également des difficultés pour la gestion de l'aéroport à attirer du personnel qui a le sens des affaires ou à l'inciter à rester.

Le gouvernement veut remédier aux problèmes susmentionnés. Dans le document du budget de mai 1985, il énonçait qu'il étudierait la possibilité d'établir, pour le réseau aéroportuaire canadien, une nouvelle structure administrative qui permettrait et l'autofinancement et l'autogestion des aéroports locaux. Dans le document de travail de juin 1985, Aller sans entraves, qui a été porté à l'attention du public par le ministre des Transports, Donald Mazankowski, on pouvait lire que le Ministère était prêt à déployer tous les efforts possibles, en stricte conformité avec les exigences de sûreté et de sécurité, pour réduire le fardeau administratif de son exploitation sur les transporteurs aériens et pour assurer que les installations actuelles soient utilisées pleinement avant qu'on n'envisage de procéder à de nouvelles dépenses d'immobilisation. Les activités liées à l'exploitation devront être menées de la manière la plus commerciale possible et de façon à encourager la concurrence parmi les transporteurs aériens.

2.0 Le Groupe de travail sur les aéroports

Le Ministre mettait sur pied, en octobre 1985, le Groupe de travail sur les aéroports afin qu'il passe en revue les modèles proposés pour changer la structure administrative actuelle des aéroports canadiens et qu'il entame un processus de consultation en vue de recueillir des commentaires avisés à cet égard. Ce groupe était constitué de représentants de l'industrie, des localités et du gouvernement.

Le groupe de travail avait pour mandat de conseiller le Ministre sur le futur rôle du gouvernement canadien en ce qui a trait à la gestion, à l'exploitation et au financement des aéroports canadiens.

Le groupe de travail était constitué de personnes qui possédaient des connaissances approfondies sur le réseau aéroportuaire canadien. De plus, ces personnes ont vu à pousser plus avant leurs connaissances de plusieurs façons. Des spécialistes les ont renseignées sur des points tels que les relations de travail, les règlements internationaux et l'engagement du Canada envers l'OACI, les considérations relatives aux juridictions fédérales-provinciales, l'aspect juridique de la cession des aéroports et la structure actuelle et améliorée de gestion des aéroports au sein de Transports Canada. Les plans préparés par d'autres pays et l'expérience qu'ils ont acquise ont été pris en considération, y compris la vente des aéroports britanniques au secteur privé, la cession des aéroports du gouvernement de Washington, D.C., à des autorités locales, la gestion et le financement des aéroports de Nashville (Tennessee) et la loi établie par l'Australie concernant la création d'une société aéroportuaire de la Couronne.

Le groupe de travail a, en outre, assisté à des présentations sur les modèles de gestion des Commissions portuaires et de la Société canadienne des ports et revu des lettres expédiées par des municipalités et des groupes d'intérêts locaux de tout le Canada.

En février et en mars 1986, le Groupe de travail sur les aéroports a revu les résultats de plusieurs études menées, au nom de Transports Canada, par des experts-conseils. Ces études avaient pour objet l'examen de divers points qui coïncidaient avec les conclusions du groupe de travail: la possibilité d'améliorer la productivité; la possibilité d'établir différentes structures organisationnelles; les projets du Canada et des États-Unis relatifs aux investissements bancaires; les questions liées au personnel en ce qui concerne les changements d'organisation; les lois relatives à l'établissement des sociétés de la Couronne et au contrôle de leur fonctionnement; et enfin, l'expérience acquise lors de l'exploitation d'une société aéroportuaire de la Couronne type.

En effectuant cette tâche et au cours des discussions qu'ils ont tenues, les membres du groupe de travail se sont laissés guider non seulement par leurs expériences et celles des personnes qu'ils ont interrogées, mais aussi par leur désir d'atteindre certains objectifs fondamentaux qui, selon eux, répondaient le mieux aux besoins des Canadiens.

2.1 Les objectifs du groupe de travail

1. Améliorer l'imputabilité, l'efficacité et l'efficience de la gestion des aéroports appartenant au gouvernement fédéral tout en maintenant les niveaux de sécurité et de sûreté équivalents ou supérieurs à ceux qui existent déjà.

2. En arriver à ce que le plus d'aéroports possibles du réseau atteignent la rentabilité commerciale.

3. Prendre les mesures voulues pour que l'exploitation des aéroports contribue au développement économique local.

Pour pouvoir atteindre ces objectifs, le groupe de travail a évalué des modèles possibles en fonction de plusieurs principes de base. Ces principes ont été établis par le groupe de travail dans le but essentiel d'assurer le bien-être des Canadiens et du Canada, quel que soit le nouveau modèle adopté et, par le fait même, de mettre en place les éléments nécessaires à tout plan futur de gestion pour les aéroports canadiens.

2.2 Les principes établis par le groupe de travail

1. La sécurité et la sûreté des voyageurs aériens et des biens aéroportuaires demeureront de toute première importance, quel que soit le modèle de gestion adopté aux aéroports canadiens.

2. Le gouvernement fédéral continuera d'assumer la responsabilité de la prestation et de l'exploitation des services de la navigation aérienne, tels que les services de la circulation aérienne et des communications, ainsi que des services de la réglementation tels que l'homologation et l'application des règlements.

3. Le gouvernement fédéral sera responsable de la délivrance des permis d'exploitation aux aéroports. Les conditions permettant l'obtention du permis comprendront le respect de toutes les règles de sécurité et de sûreté.

4. Le gouvernement fédéral demeurera responsable de la négociation des ententes bilatérales internationales (après avoir reçu l'apport des localités intéressées), conformément à ses obligations en tant que membre de l'OACI.

5. Le gouvernement fédéral révisera et rajustera la taxe sur le transport aérien (taxe sur les billets) ainsi que sa répartition avant d'apporter des modifications concernant la propriété et la direction.

6. Transports Canada gardera en place un plan national du réseau des aéroports.

7. Toute cession devrait faire l'objet de négociations commerciales.

8. Quel que soit le modèle de gestion adopté, les aéroports doivent continuer d'être exploités comme des aéroports. Tout changement d'utilisation doit faire l'objet d'une autorisation accordée par le Ministre. On favorisera la mise en oeuvre de nouvelles initiatives commerciales qui permettront aux aéroports d'atteindre la rentabilité commerciale.

9. Tout nouveau propriétaire doit pouvoir concevoir, construire, exploiter et entretenir les installations aéroportuaires en autant qu'il respecte les règles de sécurité et de sûreté établies.

10. Les directions d'aéroports doivent pouvoir déterminer les prix, les tarifs de location, etc. Le public (y compris les usagers) devrait avoir un droit d'appel si on ne lui fournit pas des services ou des tarifs acceptables.

11. Dans le cas où l'on impose aux nouveaux propriétaires ou exploitants la prestation d'un service public non directement lié à l'exploitation commerciale d'un aéroport, on doit leur rembourser les dépenses engagées. Le gouvernement fédéral devra établir une politique de remboursement.

12. Un plan directeur d'aéroport doit être disponible à chaque aéroport faisant partie du plan national du réseau des aéroports, quel que soit le modèle de propriété ou de direction en usage à l'aéroport.

13. La cession des aéroports doit être effectuée de façon à ce que la nouvelle administration respecte les lois fédérales (la Loi sur les langues officielles, par exemple) et offre les services spéciaux aux personnes handicapées.

14. Le gouvernement fédéral se réservera le droit d'assurer la direction de l'aéroport en cas d'urgence à l'échelle nationale. Le gouvernement fédéral se réservera aussi le droit de pénétrer sur les terrains de l'aéroport pour y effectuer les inspections de sécurité et de sûreté et y assurer les services de la navigation aérienne et les autres services relevant du gouvernement fédéral.

3.0 Les recommandations du Groupe de travail sur les aéroports

Le groupe de travail a fait les recommandations suivantes au Ministre.

1. Garder au sein de Transports Canada la responsabilité des services de sécurité et de sûreté et s'assurer que les normes de haute qualité actuelles sont respectées.

2. Garder au sein de Transports Canada la responsabilité de la navigation aérienne, de la réglementation de l'Air et de l'homologation des aéroports, comme responsabilité distincte de la gestion des aéroports.

3. Être ouvert à la mise en place d'administrations locales en répondant aux demandes faites par des groupes locaux qui ont l'appui de leurs gouvernements provincial et municipal respectifs.

4. S'assurer que les aéroports sont cédés à des sociétés de la Couronne lorsque la localité ne montre aucun intérêt à mettre en place une administration aéroportuaire. On envisage d'établir une société de portefeuille nationale comportant des filiales dans chaque région, lesquelles posséderaient leur propre conseil d'administration.

5. Favoriser les changements déjà en cours à Transports Canada afin de rationaliser l'exploitation des aéroports et de promouvoir leur orientation commerciale. Ces changements seraient apportés en gardant à l'esprit la possibilité de cession aux sociétés de la Couronne dans un avenir proche.

Ces recommandations sont fondées sur les principales conclusions tirées par le groupe de travail et qui sont énoncées dans les sections 4 et 5.

3.1 Introduction: faciliter les changements

Le groupe de travail a reconnu que la cession de propriété devrait s'effectuer en plusieurs étapes si on veut s'assurer qu'elle se déroulera sans heurt et d'une façon méthodique.

3.2 La mise sur pied des administrations aéroportuaires

Afin de réussir la mise sur pied des administrations aéroportuaires, il faudra:

1. Procéder à la préparation de la législation du gouvernement fédéral afin d'obtenir une approbation pour la création des administrations en cause. Cette façon de procéder assurerait que ce changement important apporté à la politique est dicté par le Parlement; elle assurerait aussi l'établissement d'un cadre de travail commun à l'échelle nationale.

2. Répondre dans un court délai aux groupes locaux prêts à prendre la direction de l'exploitation de leurs aéroports. La législation actuelle (la Loi canadienne concernant la concession des terres) permettrait à Transports Canada de conclure des ententes à terme (c.-à-d. des baux) qui permettraient à leur tour à ces groupes locaux de réaliser la plupart des objectifs qui pourraient être réalisés par les administrations.

3. Créer un fonds grâce auquel les groupes qui désirent mettre sur pied des administrations aéroportuaires pourront entreprendre les études nécessaires en ce qui concerne le financement, les questions légales et les autres points pertinents. Ces groupes locaux ne pourraient adresser une demande de fonds que lorsqu'ils auraient démontré le sérieux de leur démarche, soit en fournissant les premières sommes nécessaires au lancement de leurs recherches.

3.3 La création des sociétés de la Couronne

Il importera de tenir compte des points suivants lors de l'établissement des sociétés de la Couronne:

1. Exception faite des quelques aéroports qui font l'objet d'un intérêt local immédiat quant à la mise sur pied d'une administration aéroportuaire, la cession de tous les aéroports à une société de la Couronne appartenant au gouvernement fédéral et comportant des filiales régionales devrait s'effectuer le plus tôt possible.

2. Des conseils d'administration distincts devraient être formés tant pour la société de portefeuille nationale que pour les filiales régionales.

3. La société de portefeuille devrait assurer la coordination de la mise en commun et de la présentation des plans d'ensemble, des budgets d'immobilisation, etc. (préparés par les filiales régionales), aux fins d'approbation par le Conseil du Trésor et par le Parlement.

4. Les filiales régionales devraient jouir d'une autonomie d'exploitation importante et répondre aux besoins locaux en tenant compte des possibilités particulières relatives à l'essor économique de leur région géographique.

5. Afin de faciliter la mise sur pied des nouvelles administrations aéroportuaires, les sociétés de la Couronne devraient établir des objectifs relatifs à la cession des aéroports dans le texte de loi de leur constitution.

6. Afin d'assurer que les sociétés de la Couronne respectent leurs objectifs relatifs à la cession des aéroports et que leur mode d'exploitation coïncide avec la situation économique actuelle, on devrait établir un procédé de revue périodique (à tous les quatre ou cinq ans environ) qui permettrait l'examen complet des objectifs de la société de portefeuille et de ses filiales.

7. Afin d'exploiter les aéroports d'une façon commerciale, chaque aéroport devrait avoir ses propres objectifs relatifs aux revenus, aux dépenses et à l'accroissement des profits (ou à la réduction du déficit).

4.0 Principales conclusions

Réponse aux besoins des aéroports canadiens

Bien que le groupe de travail croie fermement que les administrations aéroportuaires qu'il recommande constituent la meilleure façon de gérer les aéroports, il a établi, dès le début, qu'il existe en général deux catégories distinctes d'aéroports au Canada présentant chacune des besoins différents.

1) Pour les aéroports situés dans des localités qui ont déjà l'expérience et l'esprit d'entreprise voulus pour procéder immédiatement à la mise sur pied d'administrations, l'introduction d'un organisme de transition serait superflue.

2) Pour les aéroports qui ne seront pas bientôt indépendants financièrement mais qui doivent, si possible, le devenir, le mode de gestion propre aux sociétés de la Couronne peut être l'outil qui leur permettra d'atteindre cette indépendance.

4.1 Modèles organisationnels proposés pour la cession définitive des aéroports

Le groupe de travail a passé en revue quatre modèles organisationnels proposés pour la cession définitive des pouvoirs de gestion des aéroports. Chacune des solutions a été étudiée à la lumière des objectifs visés concernant le développement accru de l'économie locale, une plus grande participation locale à la gestion aéroportuaire et l'augmentation de l'efficacité. Ces modèles sont:

- **Modèle modifié de Transports Canada:** un mode d'exploitation du Ministère rationalisé et décentralisé.

- **Société(s) de la Couronne:** une petite société de portefeuille comportant des filiales autonomes de propriété exclusive; chacune aurait son propre conseil d'administration.

. **Administrations aéroportuaires:** organismes locaux autonomes constitués pour être propriétaires d'un ou de plusieurs aéroports qu'ils exploitent et subventionnent au sein d'une collectivité.

. **Secteur privé:** aéroports appartenant à une entreprise du secteur privé et exploités par elle.

4.2 Critères d'évaluation

Le groupe de travail a établi les principaux critères d'évaluation pour chacun des quatre grands modèles de gestion des aéroports. On a divisé ces critères en catégories en se fondant sur les objectifs globaux établis.

Pratiques de gestion

- Modèle de prise de décisions rationalisé. Les décisions se doivent d'être prises rapidement, ne concerner que le moins de paliers administratifs possibles et permettre la réduction du nombre de freins et de contrepoids.

- Flexibilité des méthodes de gestion du personnel.

Relations avec le milieu économique local

- Capacité de réponse aux besoins locaux. Lors de l'exploitation des aéroports, on devra tenir compte des pratiques en cours et des besoins des localités ainsi que des possibilités qu'elles offrent.

- Interaction en ce qui a trait au développement économique local.

Gestion efficace des actifs

- Objectifs commerciaux des aéroports (p. ex. revenus appropriés, risque accepté d'un commun accord, etc.).

- Mise en évidence et imputabilité de l'exploitation à perte (c.-à-d. énoncé de données permettant une vérification rigoureuse, plus précisément en ce qui concerne l'exploitation à perte).

- Engagement relatif à l'atteinte d'objectifs d'efficacité; cet engagement permettrait la mesure exacte des objectifs pour tous les gestionnaires.

- Programme de stimulation au travail à l'intention des gestionnaires prévoyant des primes liées au rendement. Un programme approprié devrait fournir aux gestionnaires une stimulation importante fondée sur l'atteinte d'objectifs réalistes, établis d'un commun accord.

Rapports avec le gouvernement fédéral

- Possibilité de partage de l'aide financière entre les aéroports rentables et les aéroports non rentables.

- Respect des politiques et des priorités du gouvernement fédéral (p. ex. réduction des échelons hiérarchiques, décentralisation accrue, bilinguisme, etc.).

4.3 Possibilité d'amélioration de la productivité

Étant donné que le Groupe de travail sur les aéroports avait comme objectif premier l'amélioration de l'imputabilité, de l'efficacité et de l'efficience de la gestion des aéroports appartenant au gouvernement fédéral, il effectua un examen des possibilités d'amélioration de l'efficience aéroportuaire et les trouva très révélatrices. En effet, selon les premières constatations, il existe des possibilités d'augmenter les revenus, de réduire les coûts d'exploitation et les frais d'administration et de restreindre les dépenses d'immobilisation.

4.4 Conclusion: cession définitive des aéroports

Le groupe de travail a accordé aux trois solutions qui s'offraient pour la cession définitive des aéroports l'ordre de préférence suivant:

- D'abord, les administrations locales.

- Ensuite, les sociétés de la Couronne; une société de portefeuille nationale comportant des filiales régionales (jouissant d'une grande autonomie).

- Enfin, le modèle modifié de Transports Canada.

Le groupe de travail considère que les différences dans la faveur accordée à chaque modèle de gestion est grande. À titre d'exemple, les administrations locales ont supplanté dans une grande mesure les sociétés de la Couronne qui ont, à leur tour, supplanté le modèle modifié de Transports Canada.

5.0 Évaluation des modèles permettant la cession aux administrations aéroportuaires

5.1 Introduction

Le Groupe de travail sur les aéroports s'est fermement engagé dans sa recommandation visant la création d'administrations aéroportuaires qui sont considérées comme étant le meilleur moyen pour améliorer l'efficience aéroportuaire et assurer une participation locale accrue. Le groupe de travail reconnaît en outre qu'il est nécessaire d'établir un organisme de transition qui permettrait la mise en oeuvre de cette recommandation, et ce, pour plusieurs raisons.

L'organisme de transition permettrait de passer du mode actuel d'exploitation des aéroports à celui des administrations aéroportuaires. Les aéroports qui ne seront jamais cédés à des administrations pourront aussi continuer d'être gérés par cet organisme de transition.

5.2 Besoin d'un organisme de transition

Il semble, d'une part, que des administrations ne pourront être créées prochainement que pour quelques aéroports. D'autre part, on sait que la situation financière de certains autres aéroports ne permettra jamais une cession à des administrations. Aussi, la création d'une administration requiert l'intervention de la communauté locale, ce qui n'est pas toujours près de se produire. Outre ces faits, plusieurs autres facteurs d'importance empêchent la création immédiate des administrations, tels que:

- le besoin de changer radicalement de direction;
- les habiletés spéciales requises pour exploiter les aéroports à titre d'organismes commerciaux (qui sont, en général, peu étendues actuellement) et qui devront l'être davantage avec le temps;
- le besoin d'augmenter l'efficience de certains aéroports de façon à susciter l'intérêt de la communauté;
- le désir de réaliser une valeur d'échange réaliste;
- le besoin de traiter des questions relatives à la dotation et à la réorganisation;
- le besoin de mettre sur pied de nouveaux systèmes, y compris des programmes de stimulation au travail à l'intention des gestionnaires;
- le désir de prévoir une période de préparation pour traiter de plusieurs points complexes de la délégation des pouvoirs tels que:
    - nature de la cession
    - soumission des administrations au paiement de l'impôt
    - responsabilités en matière de retraite
    - indemnisation des nouveaux propriétaires
    - coûts d'assurances et possibilité, pour les nouveaux propriétaires, de les obtenir
    - décisions relatives à la cession de la taxe perçue sur les billets
    - coûts et avantages pour les parties concernées.

Un organisme de transition structuré de façon appropriée pourrait contribuer à résoudre les problèmes susmentionnés et à mettre les administrations sur pied.

Il pourrait advenir que dans un petit nombre de cas, un grand intérêt se manifeste très rapidement à l'égard de la création d'une administration. Dans ces cas, le groupe de travail croit que la passation des pouvoirs devrait s'effectuer directement de Transports Canada à l'administration sans étape intermédiaire. Toutefois, il serait approprié d'agir avec prudence lors des négociations afférentes de façon à éviter la création de précédents non souhaitables.

5.3 Critères d'évaluation

L'organisme de transition devrait être prévu pour négocier le mode de passation des pouvoirs et, dans l'intérim, pour gérer les aéroports d'une façon qui se rapproche grandement du modèle d'administration aéroportuaire. Cependant, l'organisme de transition devrait comporter les caractéristiques suivantes:

- **Établissement et mise en oeuvre de stratégies globales:** le savoir-faire nécessaire à l'élaboration, à la communication et à la mise en oeuvre d'une stratégie d'affaires intégrée de façon à atteindre les objectifs en matière de commerce et de servir les intérêts de la communauté.

- **Esprit d'entreprise:** l'habilité à reconnaître et à chercher des occasions d'augmenter les profits et de travailler au sein de l'organisation pour mettre de l'avant certaines mesures.

- **Marketing et optimisation des activités commerciales:** la capacité d'identifier les points d'intérêt commercial des compagnies aériennes et les besoins des passagers, et d'en tirer profit.

- **Gestion des actifs:** la capacité de prendre facilement des décisions au sujet de types d'investissements en capitaux se fondant sur des décisions relatives aux compensations à retirer entre le service et les revenus possibles.

- **Prise en considération de l'intérêt commercial ou de celui de la communauté:** l'habileté à diriger un aéroport commercialement dans le plus grand intérêt du public.

- **Flexibilité organisationnelle:** l'aptitude à faire face rapidement et efficacement aux imprévus et à tirer profit des situations qui se présentent.

5.4 Les solutions de rechange

Le Groupe de travail sur les aéroports a évalué la capacité du modèle modifié de Transports Canada et du modèle des sociétés de la Couronne de servir comme organismes de transition (voir l'évaluation détaillée des choix d'organismes de transition à l'appendice II).

5.5 Recommandation

Le groupe de travail recommande que le modèle de société de la Couronne (tel qu'il est décrit à l'appendice II) constitue l'organisme de transition pour le réseau des aéroports canadiens.

6.0 Conditions préalables essentielles à la réussite: les sociétés de la Couronne

Le groupe de travail insiste fortement sur l'importance de se conformer à plusieurs conditions fondamentales préalables à l'établissement des sociétés de la Couronne.

- **Fournir un mandat clair.** Il devrait être clairement indiqué que la raison d'être des sociétés consiste en l'amélioration de l'efficience des aéroports aux fins de la passation aussi rapide que possible des pouvoirs aux administrations aéroportuaires.

- **Clarifier le double rôle des sociétés aéroportuaires de la Couronne.** Le mandat devrait préciser clairement dans quelle mesure une société de la Couronne doit réaliser chacun des deux objectifs qui consistent à servir le public et à constituer des entreprises commerciales viables. La structure des sociétés de la Couronne doit permettre, à l'égard de la viabilité commerciale, l'importante modification de vocation financière des aéroports à travers le pays.

- **Définir clairement, à l'intention des sociétés de la Couronne, les objectifs visés, les pouvoirs accordés et les rôles de la société mère et de ses filiales ainsi que la composition et les responsabilités de leurs conseils d'administration respectifs.** Dans une entreprise du secteur privé, les rôles et les responsabilités clés sont très bien compris et ils se précisent avec le temps grâce à la gestion continue. Ainsi, les rôles et les responsabilités des sociétés de la Couronne devront être clairement définis afin d'appuyer les mandats reçus et d'établir qui doit prendre les décisions clés.

- **Assurer que les principaux cadres ont les pouvoirs nécessaires à l'appui de leurs responsabilités.** Tout organisme requiert une direction. Les dirigeants efficaces se caractérisent par leur engagement sans réserve à leur entreprise. Ils incarnent l'image de cette entreprise et doivent être capables d'agir librement afin d'en atteindre les objectifs. Leurs pouvoirs couvrent tous les aspects de leur entreprise, selon l'approbation du conseil d'administration. Aussi, ils doivent sans cesse favoriser le développement de leur organisme et en améliorer le système de valeurs.

- **Limiter les nominations politiques au conseil d'administration principal et à l'équipe des cadres.** Si une trop grande influence politique se fait sentir aux divers échelons de la gestion des sociétés de la Couronne, celles-ci peuvent souffrir d'un manque de continuité et ainsi risquer de perdre de vue leur potentiel commercial.

- **Assurer que le rendement d'ensemble est vérifié périodiquement.** Afin de diminuer la tendance de la société de la Couronne à s'enliser, il devrait s'avérer nécessaire de revoir périodiquement le rendement de celle-ci en le comparant aux objectifs d'efficience établis. Cette revue du rendement doit être perçue comme une occasion d'adapter les buts et objectifs globaux aux nouvelles situations.

7.0 Travail préalable à la mise en oeuvre

Le groupe de travail considère qu'il est indispensable de rassembler une documentation de base complète avant d'entreprendre la mise en oeuvre des modèles organisationnels recommandés. Cette documentation devra comprendre:

- L'établissement des prévisions de revenus pour chaque aéroport, c'est-à-dire:
  - la prévision de l'accroissement de l'achalandage;
  - l'examen des conséquences de la réforme de la réglementation;
  - la détermination de la possibilité d'augmenter les revenus en changeant les modalités d'établissement des tarifs aux aéroports (frais d'atterrissage, revenus des concessions, etc.);
  - l'analyse des structures du modèle et la composition des revenus (taxe sur les billets, tarifs d'embarquement et de débarquement) et leur répartition entre les aéroports.
- L'établissement d'une entente selon laquelle les transactions commerciales aux administrations ou aux sociétés de la Couronne devraient s'effectuer, c'est-à-dire:
  - l'élaboration d'un système de comptes pour chacun des aéroports. Ce projet comprendra l'établissement d'exposés financiers historiques et, ce qui est plus important encore, les prévisions en ce qui concerne les profits pour les dix prochaines années. La détermination des engagements de retraite non financés et les calculs d'impôt ajoutent à la difficulté de la tâche;
  - l'évaluation et le regroupement des arrangements financiers possibles concernant la cession aux administrations municipales. Si l'on veut établir la valeur des aéroports de façon à ce qu'ils présentent un certain intérêt pour le public, on devra procéder à une évaluation de leur valeur conformément aux pratiques actuelles aussi bien que selon des méthodes améliorées. Les connaissances des sociétés bancaires en valeurs immobilières seront utilisées et ajoutées à l'information sur les revenus et sur la comptabilité décrite ci-dessus;

- la synthèse de l'expérience acquise internationalement et adaptée au contexte canadien, en accordant une importance particulière aux analyses comparatives de certains aéroports canadiens, américains et européens;

- l'établissement de programmes de stimulation au travail pertinents dans le domaine de la gestion et sur le plan financier. L'efficacité des modifications de la structure administrative décrite dans les pages précédentes dépendra grandement des programmes de stimulation au travail qui l'appuieront. L'établissement d'un tel programme à l'intention des gestionnaires d'aéroports est une entreprise complexe mais extrêmement importante. Ces programmes demeureront essentiels dans l'accomplissement du principal objectif qui est d'accroître l'efficience de la gestion;

- la considération des points d'intérêt des gouvernements provinciaux et des municipalités;

- l'analyse des questions de relations industrielles. On entend revoir les conséquences qu'aurait sur les divers groupes la mise en oeuvre de changements radicaux de direction;

- la clarification des questions touchant les terrains aéroportuaires.

Une fois que ce travail sera achevé, l'étape de mise en oeuvre pourra être amorcée.

APPENDICE I

ÉVALUATION DÉTAILLÉE DES MODÈLES DE DERNIÈRE DISPOSITION

LES ADMINISTRATIONS

Une administration aéroportuaire consisterait en un groupe local indépendant formé dans le but d'acquérir, d'exploiter et de financer un ou plusieurs aéroports au sein d'une collectivité. Elle aurait pour objectif de fournir les services publics et de répondre aux besoins locaux.

L'administration serait dirigée par un conseil d'administration (ou de commissaires) habituellement nommés par les gouvernements provinciaux ou municipaux appropriés. La prise de décision définitive incombe à ce conseil. Les compétences requises pour devenir membre du conseil pourraient comprendre la compétence professionnelle pertinente (p. ex. expérience en comptabilité et dans le domaine de l'aviation), et la composition, la teneur, le mode de nomination et les autres aspects du conseil pourraient être déterminés par un acte législatif.

Une administration aéroportuaire serait gérée comme une affaire. Sa comptabilité et ses budgets seraient de type commercial; elle aurait recours à des comptables du secteur privé, administrerait ses propres marchés et gérerait son propre personnel.

Du point de vue de la gestion, une administration aéroportuaire serait à la fois un produit du secteur public et du secteur privé dans la mesure où le but fixé serait d'offrir au public un service efficace sans profit ni perte plutôt que de chercher à réaliser le plus de profits possible.

L'administration aéroportuaire, un instrument de développement économique local

L'administration aéroportuaire serait l'instrument idéal permettant l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques pouvant répondre aux besoins et aux aspirations des localités. Parce que son conseil d'administration serait composé de membres provenant de la localité même, ce qui assurerait une liaison étroite avec la collectivité, l'administration favoriserait non seulement l'activité aéroportuaire mais tiendrait également compte des besoins locaux et des possibilités offertes au regard du développement économique régional et local.

L'étroite collaboration préconisée fournit la raison d'être même des administrations aéroportuaires. Et les avantages qui s'y rattachent sont nombreux.

Une administration pourrait aussi tirer et dépenser des revenus provenant des locations et des redevances payées par les usagers des installations; elle ne serait toutefois pas autorisée à retirer et à dépenser les revenus provenant de la taxe fédérale sur les billets régie par le gouvernement fédéral. La question de savoir qui serait chargé de la gestion de la taxe perçue sur les billets n'a pas été réglée et le groupe de travail n'a pas considéré tous les aspects de cette question. Le gouvernement fédéral pourrait toutefois continuer de s'en occuper et l'utiliser pour financer les activités liées à la navigation et à la réglementation aériennes, comme celles qui se rapportent à la sécurité.

Étant dégagée de l'intervention gouvernementale et des hiérarchies que l'on retrouve dans les ministères, une administration serait en mesure d'établir une structure de gestion flexible. Les gestionnaires des administrations aéroportuaires auraient plus de pouvoir administratif et les travaux entrepris pourraient progresser plus rapidement, n'étant plus assujettis aux débats politiques qui n'en finissent plus et aux retards causés par trop de freins et de contrepoids.

Le gouvernement fédéral se réserverait la responsabilité des services liés à la navigation aérienne, à la sûreté et à la sécurité, ce qui assurerait l'uniformité des normes à travers le Canada et leur conformité aux normes internationales les plus rigoureuses. Aux aéroports qui ne seraient plus administrés par le gouvernement fédéral, les services de sûreté et de sécurité seraient assurés par les détenteurs de permis relevant de Transports Canada. Ces pratiques sont en accord avec le rôle que joue l'aviation fédérale dans tous les autres pays développés.

Cette façon de procéder est sans précédent au Canada. Même si une législation fédérale n'est pas légalement nécessaire, ce modèle, s'il était adopté, devrait faire l'objet d'un examen rigoureux de la part du Parlement pour des raisons liées aux politiques et aussi pour l'établissement d'un modèle pour les textes de lois édictés par les autres paliers de gouvernement.

Évaluation

Les caractéristiques propres aux administrations aéroportuaires présentent des différences importantes si on les compare aux autres modèles d'organisation étudiés par le groupe de travail.

Les administrations sont des groupes dont l'orientation est commerciale. Leur responsabilité financière serait donc beaucoup plus grande que dans le cas des autres modèles étudiés. Le rapport entre les gains de rendement et les bénéficiaires serait beaucoup plus direct qu'il ne l'est dans un ministère ou une société de la Couronne. Réciproquement, l'exploitation à perte deviendrait assez évidente. La discipline financière serait essentielle étant donné que les administrations devraient justifier leurs besoins en financement sur les marchés financiers sans offrir, bien souvent, de garanties particulières.

L'important apport local et régional que l'on retrouve dans la gestion décentralisée pourrait aussi favoriser des prises de décision plus rapides, permettant ainsi une plus grande réalisation des possibilités offertes.

De plus, cet apport local encouragerait l'établissement de normes à l'échelle locale, libérant ainsi les aéroports de certaines contraintes — réelles ou perçues comme telles — qui nuisent à l'efficacité et à l'esprit d'entreprise. L'administration pourrait instituer le type de gestion qu'elle favorise, établir les objectifs à atteindre et mesurer les résultats comme l'entreprise privée peut le faire.

Les avantages tirés de l'autonomie gestionnelle et financière

Une des caractéristiques principales de l'administration locale est que son financement ne dépendrait pas de l'État. L'administration devrait plutôt compter sur la vraisemblance de ses propres prévisions financières pour obtenir des fonds et se présenter en son propre nom devant les institutions financières pour obtenir des prêts à court et à long terme. C'est une responsabilité qui inciterait les administrations à exercer une discipline financière saine et à tendre vers le maximum d'efficacité.

À l'étape seulement de l'amorce de la mise en oeuvre, il se pourrait qu'on exige une garantie de créance d'une municipalité intéressée à constituer une administration financière. Cette garantie pourrait ne plus être requise par la suite.

Les administrations pourraient garder leurs propres revenus et devenir admissibles aux prêts et aux subventions du gouvernement. Comme c'est le cas aux États-Unis, les autorités aéroportuaires pourraient exiger des compagnies aériennes des garanties à long terme en rapport avec l'utilisation future des nouvelles installations. La présence de garanties augmenterait les possibilités de financement pour les aéroports et permettrait d'étendre les applications d'un prêt consenti à une administration aux fins d'immobilisation et d'exploitation.

L'administration aéroportuaire serait gérée comme une affaire dans la mesure où elle utiliserait une comptabilité et des budgets de type commercial, aurait recours à des comptables du secteur privé, administrerait ses propres marchés et gérerait son propre personnel. Mais l'administration est à la fois un produit du secteur public et du secteur privé dans la mesure où le but fixé est d'offrir au public un service efficace sans profit ni perte plutôt que de chercher à réaliser le plus de profits possible. De plus, contrairement à une compagnie privée, les administrations aéroportuaires seraient souvent confinées à certains types d'activités commerciales figurant dans les textes de législation. Normalement, elles ne pourraient fusionner, diversifier ni modifier leurs objectifs sans une intervention législative.

Les administrations se prêteraient donc à l'établissement d'objectifs de rendement exigeants et de stimulants pour les gestionnaires dans la poursuite de buts opérationnels et financiers bien précis. Il s'établirait aussi une relation très étroite avec les compagnies aériennes qui, fréquemment, participent activement à l'exploitation, à la fourniture de garanties financières, etc.

En règle générale, au sein des administrations aéroportuaires, le directeur général de l'aéroport se rapporterait directement au conseil d'administration. L'imputabilité serait claire et évidente. L'administration accorderait aux gestionnaires beaucoup plus de pouvoir administratif que ne le ferait vraisemblablement tout grand organisme hiérarchisé.

En ce qui concerne l'emploi de la main-d'oeuvre, les administrations, étant en mesure de négocier avec de petits groupes, pourraient répondre plus rapidement aux demandes du syndicat et négocier des pratiques de travail plus efficaces telles que le partage des tâches par le personnel.

La création d'une administration aéroportuaire dépendrait largement de la volonté des usagers de l'aéroport, des citoyens et des gouvernements locaux de fournir le temps et l'argent nécessaires à la préparation d'une proposition de cession de propriété qui servirait de base à des négociations ultérieures avec le gouvernement fédéral. Il en résulterait que l'administration aéroportuaire et l'économie locale seraient étroitement liées. Les administrations se prêteraient bien à l'exploitation d'entreprises adaptées au développement économique local. De plus, comme on l'a déjà mentionné, les administrations seraient bien au fait des conditions locales et elles seraient en mesure de s'y adapter étant donné la création d'un lien économique direct avec la collectivité locale et son apport dans la prise de décisions.

Parce que les administrations n'appartiendraient pas au gouvernement fédéral, l'obligation de se conformer aux politiques et aux priorités gouvernementales ne serait pas aussi évidente que dans le cas du modèle modifié de Transports Canada ou d'une société de la Couronne. Néanmoins, on pourrait exercer certaines pressions pour que les aéroports qui bénéficient d'une aide financière gouvernementale se conforment à des politiques telles que le programme de bilinguisme et celui d'égalité d'accès à l'emploi. Toutefois, l'indépendance des administrations exclurait les moyens directs de partage de fonds entre les aéroports rentables et les aéroports non rentables sauf en ce qui concerne les administrations qui gèreraient plus d'un aéroport.

La mise sur pied d'une administration locale exigerait la tenue de rencontres fréquentes entre les gouvernements fédéral et provinciaux, ce qui, selon le groupe de travail, pourrait contribuer à ralentir les démarches entreprises. La création d'une administration aéroportuaire dépendrait également de la possibilité de prouver son autonomie financière ou de la volonté du gouvernement fédéral de financer l'administration d'une façon continue.

Il serait souhaitable que le gouvernement fédéral crée un fonds pour venir en aide aux groupes locaux désireux de mettre sur pied une administration aéroportuaire. Avant de solliciter l'aide gouvernementale, les groupes locaux devraient être en mesure de prouver qu'ils ont tout l'appui voulu des autorités locales.

Afin d'augmenter les revenus courants à l'aéroport, il ne fait aucun doute que les aéroports solliciteraient des fonds du gouvernement soit par la répartition de la taxe sur les billets, soit par un autre moyen. L'influence politique sur l'exploitation des aéroports serait grandement réduite à cause du changement de relation qui s'établirait avec tous les échelons gouvernementaux. Le gouvernement fédéral peut toutefois vouloir se réserver "une participation spéciale" afin d'assurer sa collaboration s'il se présentait une situation d'urgence à l'échelle nationale.

La formule de l'administration locale est la formule de propriété recommandée parce qu'elle est celle qui se rapproche le plus de l'ensemble des objectifs établis par le groupe de travail qui sont l'efficacité, la participation locale à la gestion de l'aéroport et l'encouragement au développement économique local.

MODÈLE MODIFIÉ DE TRANSPORTS CANADA

Transports Canada exploite actuellement les plus importants aéroports commerciaux du Canada. Le ministre des Transports demeure l'autorité suprême. La gestion est assurée par l'Administration centrale, les régions et les bureaux locaux. On y applique les pratiques usuelles de gestion et de contrôle de la Fonction publique; la classification et la rémunération du personnel sont rigoureusement contrôlées. Les employés sont majoritairement syndiqués; 85 % environ des travailleurs sont membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

À la fin de l'année 1985, le ministère des Transports a commencé à apporter des modifications à la structure de gestion de l'administration de l'Air dans le but d'améliorer l'efficacité et la flexibilité de la gestion des aéroports, de la navigation aérienne et de la réglementation. L'ancienne administration de l'Air comprend maintenant deux groupes principaux: les services de la navigation aérienne et de la réglementation qui relèvent du sous-ministre adjoint de l'Aviation; et les services d'exploitation des aéroports qui relèvent du directeur exécutif du Groupe de gestion des aéroports.

En plus des changements apportés en octobre 1985 à la structure et aux pratiques de gestion, le ministère des Transports procède actuellement à de nouvelles améliorations au sein de l'organisation de Transports Canada afin d'augmenter l'efficacité de l'exploitation aéroportuaire. Tous ces changements constituent ce qu'on appelle le "Modèle modifié de Transports Canada" et visent à l'amélioration de l'exploitation et de l'efficacité de l'organisation actuelle en:

- réduisant les échelons de gestion et les voies de communications;
- donnant plus d'importance aux activités commerciales et de marketing qu'aux activités d'ordre technique;
- renforçant les systèmes et en perfectionnant les compétences tant dans le domaine technique que financier, opérationnel, commercial et gestionnel;
- favorisant la mobilité du personnel et l'affectation d'employés compétents provenant d'autres secteurs de Transports Canada et du secteur privé;
- mettant l'accent sur le besoin d'être imputable au regard de certains produits ou résultats précis;
- créant et en mettant en oeuvre des programmes réalistes de stimulation au travail sous forme de primes ou autres pour le personnel chargé de la gestion et pour celui qui est préposé à l'exploitation (en respectant les limites prescrites par la Loi sur les relations de travail à la Fonction publique);
- adoptant des stratégies dynamiques de marketing et des plans de développement commercial et de vente au détail afin d'augmenter les revenus et, lorsque c'est nécessaire, de réduire les niveaux de service, ce qui aura une incidence sur l'amélioration de la rentabilité;
- transformant les comités consultatifs des aéroports en conseils d'administration qui représenteront mieux les intérêts de la collectivité en général;
- réduisant les frais généraux d'administration: à cet égard, on peut réduire progressivement le nombre des employés pour atteindre 4400 en 1988 tout en réduisant de façon continue les coûts;
- effectuant une revue plus rigoureuse des investissements afin de s'assurer que les critères de rentabilité de l'investissement sont respectés;
- augmentant, à tous les niveaux, les autorisations concernant l'approbation des projets, l'administration financière, l'impartition et la location à bail.

Ces changements sont apportés dans l'objectif premier de permettre l'exploitation plus commerciale des aéroports au sein même de Transports Canada. Même si le contexte bureaucratique ne facilite pas la réalisation de cet objectif, ces améliorations sont sûrement possibles. Le but global consiste en une plus grande délégation des pouvoirs tant au Ministère (de la part d'organismes centraux du gouvernement) qu'aux directeurs d'aéroport, de la part du Ministère.

Évaluation

Si on le compare aux autres modèles proposés, le modèle modifié de Transports Canada occupe un rang élevé quant aux critères fondés sur la qualité des relations avec le gouvernement fédéral. Autrement dit, le partage des subventions entre les aéroports serait facilité, et l'assurance serait donnée que les politiques et les priorités gouvernementales auraient cours.

Le modèle modifié de Transports Canada se classe toutefois au dernier rang parmi les modèles proposés en ce qui concerne l'efficacité de la gestion des actifs. Le groupe de travail en est venu à la conclusion que l'adoption de ce modèle permettrait difficilement l'orientation commerciale qu'on désire promouvoir. Il a été jugé particulièrement inapproprié en ce qui a trait aux mesures de stimulation du rendement des gestionnaires et du lien direct de celles-ci avec le rendement. De plus, il serait difficile de préparer des rapports distincts des opérations déficitaires et de rendre ces dernières assez évidentes pour qu'on puisse prendre les mesures correctives voulues. Conséquemment, la détermination d'objectifs dont l'efficacité serait démontrée pourrait difficilement être achevée.

Les pratiques inhérentes à ce modèle ont été jugées les moins appropriées après que le groupe de travail les eut comparées à celles offertes par les autres modèles. En ce qui concerne la prise de décision, on doit reconnaître que, en dépit de la réduction des échelons hiérarchiques et d'une plus grande délégation des pouvoirs au sein de Transports Canada, on devrait faire face aux contraintes qui caractérisent un ministère du gouvernement. Les réponses seraient lentes à venir et la flexibilité nécessaire au changement très limitée.

Le groupe de travail croit que le modèle modifié de Transports Canada se prête mal aux relations avec le milieu économique local. Les conseils consultatifs locaux ont leur utilité; toutefois, les relations avec la collectivité s'avèrent moins efficaces que celles permises par les autres modèles.

SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Le groupe de travail a déterminé qu'une société de la Couronne (avec ses composantes ou ses filiales) pourrait être créée pour exploiter les aéroports à l'échelle nationale, régionale ou locale.

Le groupe de travail a considéré ce modèle comme pouvant constituer une fin en soi ou un mode de gestion aéroportuaire de transition pour les aéroports qui seraient cédés ultérieurement aux administrations aéroportuaires. Exploité à titre de filiale d'une société de la Couronne, l'aéroport pourrait se préparer à recevoir le statut d'administration locale.

Les sociétés de la Couronne seraient assujetties aux dispositions régulières décrites dans la modification récente (Loi C-24) de la Loi sur l'administration financière (LAF).

- **Le Parlement** serait chargé d'autoriser les modifications au(x) mandat(s). Les plans de cession ou de dissolution des sociétés, les budgets, les rapports annuels, les directives et les rapports trimestriels et annuels du président du Conseil du Trésor seraient déposés aux fins d'information.

- **Le gouvernement** approuverait les plans d'ensemble, les budgets, les emprunts, les directives et la nomination des directeurs. Il nommerait le président, l'administrateur en chef et les vérificateurs principaux.

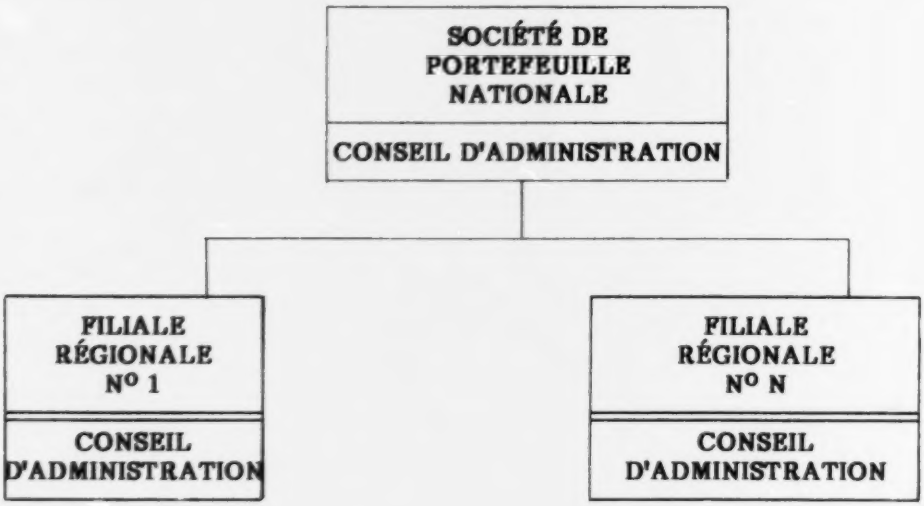
- **Le ministre des Transports** serait le lien principal entre la société de la Couronne et le gouvernement. Il nommerait les directeurs et recommanderait les plans d'ensemble et les budgets d'immobilisation et d'exploitation.

- **Le conseil d'administration** serait chargé de la gestion complète de l'aéroport, y compris la nomination des administrateurs autres que les directeurs. Il aurait la responsabilité de l'établissement des plans d'ensemble et des budgets.

Le groupe de travail a jugé qu'une société de portefeuille fédérale comportant des filiales en propriété exclusive serait des plus appropriées. La société de portefeuille disposerait de peu de personnel; sa responsabilité première serait d'agir à titre de coordonnateur des finances; elle serait le lien principal avec le Ministre en ce qui concerne les budgets, les plans d'ensemble, etc. Les filiales régionales jouiraient d'une grande autonomie dans l'exploitation de leurs aéroports tout en tenant compte des conditions locales. Tel que l'illustre le diagramme ci-dessous, il y aurait des conseils d'administration distincts pour les sociétés de portefeuille et pour leurs filiales.

FIGURE I

STRUCTURE DU MODÈLE DE SOCIÉTÉ DE LA COURONNE



Les autres caractéristiques de la société de la Couronne prises en considération par le groupe de travail étaient les suivantes.

- On déciderait du nombre de filiales régionales après une étude ultérieure. Cependant, 10 ou 15 filiales pourraient être créées.
- Les filiales régionales ne correspondraient pas géographiquement aux limites provinciales.
- Les sociétés recevraient un mandat clairement énoncé.
- Les sociétés inscriraient dans leurs objectifs les directives explicites sur le processus de cession des aéroports aux administrations locales selon les conditions appropriées.

- **Les sociétés feraient l'objet d'une revue périodique (tous les quatre ou cinq ans environ). Lors de cette revue, on examinerait leur structure et leurs objectifs et on apporterait les modifications appropriées.**

- **La société de portefeuille serait chargée de négocier les emprunts (avec les garanties du gouvernement). On s'attend à ce que le besoin de garanties précises disparaisse lorsque les sociétés auront établi un registre de leur situation financière. Avec le temps, certaines filiales devraient pouvoir emprunter sans intermédiaire.**

- **Les sociétés seraient libres de déterminer les salaires de tous les membres de la direction, exception faite de l'administrateur en chef, dont le salaire serait déterminé par le gouverneur en conseil. Le salaire de l'administrateur en chef représenterait toutefois un plafond auquel seraient subordonnés tous les autres salaires.**

Évaluation

Malgré l'assujettissement aux lois susmentionné, la société de la Couronne jouirait d'une liberté beaucoup plus grande que celle d'un ministère en ce qui concerne les ententes touchant les finances et la gestion.

Les sociétés de la Couronne offrent également plus de flexibilité qu'un ministère lorsqu'il s'agit de rendre les pratiques de gestion plus efficaces et d'améliorer la gestion des actifs. La société de portefeuille avec filiales est aussi toute désignée pour améliorer les relations avec le milieu économique local. Le fait que la société de la Couronne appartienne au gouvernement assure sa fidélité continue aux politiques et aux priorités du gouvernement fédéral.

En termes de gestion des actifs, l'orientation des sociétés de la Couronne est nettement plus commerciale que celle d'un ministère. La société de la Couronne est responsable de son rendement financier et de la réalisation de ses objectifs opérationnels et elle peut mettre sur pied son propre programme de stimulation du rendement des gestionnaires. La capacité de la société de se procurer des fonds sur les marchés financiers augmenterait son niveau de responsabilité financière par rapport à celui qui est exigé pour un ministère. De plus, cette responsabilité financière permettrait une meilleure vérification des opérations déficitaires, ce qui obligerait la société à prendre les mesures voulues pour minimiser ces pertes et à adopter une méthode plus rationnelle pour le partage des fonds.

Les pratiques de gestion d'une société de la Couronne peuvent être établies de façon à réduire le temps consacré aux transactions commerciales. Il est plus facile qu'il ne l'est pour un ministère d'y introduire un processus rationalisé de prise de décision par l'entremise d'un nombre limité d'échelons de gestion. Un ministère doit toujours tenir compte du fait qu'il constitue la principale composante du processus d'allocation des ressources fédérales.

En ce qui concerne les domaines clés des relations de travail, de la responsabilité financière et de l'impartition publique, les sociétés de la Couronne offrent une plus grande flexibilité que les ministères puisqu'elles ne sont pas assujetties à des lois déjà en place. Cette flexibilité favorise grandement la réalisation des objectifs commerciaux.

Les filiales, grâce à un champ de responsabilité de dimensions géographiques réduites, s'adapteraient plus facilement aux conditions locales et pourraient entretenir de bonnes relations avec le milieu économique local. Un avantage essentiel de la structure de société de la Couronne par rapport à celle d'un ministère est la capacité qu'elle permet de se concentrer sur les besoins des régions géographiques sans avoir à tenir compte des questions d'équité nationale.

Le partage des fonds entre les aéroports rentables et non rentables est une des responsabilités dont doit s'acquitter le gouvernement fédéral. La société de portefeuille et ses filiales seraient bien placées pour instituer le partage des fonds étant donné qu'elles seraient appelées à administrer des aéroports dont la situation financière varierait. Les plans de cession peuvent être établis de façon à assurer que des aéroports rentables seront regroupés avec des aéroports non rentables.

Le fait que les sociétés de la Couronne appartiennent au gouvernement fédéral facilite la conformité avec les politiques et les priorités gouvernementales, telles que la réduction du déficit et les politiques de facilité d'accès à l'intention des personnes handicapées.

SECTEUR PRIVÉ

La gestion par le secteur privé est le modèle à qui le gouvernement accorde la plus grande autonomie juridique, financière et administrative. Les aéroports seraient vendus au soumissionnaire le mieux-disant, et des sociétés privées incorporées selon la législation fédérale ou provinciale en deviendraient les propriétaires et se chargeraient de leur exploitation. Elles jouiraient de l'autorité juridique, financière et administrative totale et elles pourraient, par l'intermédiaire de leur conseil d'administration, émettre des actions privées dont elles seraient responsables. Comme pour l'administration aéroportuaire, le gouvernement fédéral pourrait se réserver le droit d'une "participation spéciale" en cas de situation d'urgence à l'échelle nationale.

Évaluation

Le groupe de travail a éliminé la possibilité de gestion par le secteur privé étant donné que ce modèle de gestion ne répond pas à certains critères clés établis. On a jugé que ce modèle serait, selon toute vraisemblance, inapte à répondre aux besoins des divers publics qui utilisent les aéroports. Les autres modèles organisationnels étaient mieux en mesure de réaliser les objectifs premiers qui consistent à améliorer la sensibilisation aux besoins locaux et à rehausser la qualité des relations de l'aéroport avec le milieu économique local, ce que ne pourrait assurer de façon satisfaisante la gestion par le secteur privé. De plus, des subventions accordées au secteur privé par le gouvernement pour l'exploitation des aéroports pourraient soulever des protestations de la part du public. En outre, il serait difficile, selon ce modèle, de procéder au partage de fonds entre les aéroports rentables et non rentables.

Enfin, la conformité avec les politiques et les priorités du gouvernement fédéral, telles que la réduction des coûts et les politiques de bilinguisme, serait plus difficile à atteindre dans le cas d'une gestion assurée par le secteur privé que dans les autres cas étudiés.

En conséquence, le modèle de gestion par le secteur privé ne fut pas retenu par le groupe de travail qui le jugea inapproprié.

APPENDICE II

ÉVALUATION DÉTAILLÉE DES MODÈLES DE TRANSITION

Le Groupe de travail sur les aéroports a évalué la capacité du modèle modifié de Transports Canada et du modèle de société de la Couronne de servir d'organisme de transition.

Modèle modifié de Transports Canada

Selon le modèle modifié de Transports Canada, tous les aéroports continueraient d'être administrés par Transports Canada et le Ministère entreprendrait de rationaliser et de décentraliser son mode d'exploitation.

Le groupe de travail a pris en considération le fait que quelques-unes des modifications requises ne nécessitaient que l'approbation du Ministère alors que certaines autres entraînaient d'importants bouleversements dans le contrôle qu'un organisme central exerce sur les ressources du Ministère.

Le Ministère, dans un effort personnel de gestion, pourrait, par exemple, tenter:

- d'alléger les échelons de gestion et réduire les voies de communication;
- de donner plus d'importance aux activités commerciales qu'aux objectifs d'ordre technique;
- de prévoir la mutation de certains employés et de nouvelles affectations pour d'autres employés au sein de Transports Canada;
- d'augmenter la participation locale dans les comités consultatifs aéroportuaires;
- d'améliorer la revue des décisions relatives à l'investissement en capitaux.

Le Ministère exigerait toutefois des organismes centraux qu'ils prennent des décisions majeures afin:

- d'établir, à l'intention des gestionnaires, des échelles de salaires basées sur le mérite;
- d'obtenir une certaine liberté dans l'affectation des ressources soit dans des mises de fonds, soit dans des crédits d'exploitation.

Le groupe de travail était d'avis que si Transports Canada continuait d'assurer l'exploitation des aéroports:

- **La prise de décisions se ferait lentement.** À Transports Canada, bien qu'on reconnaisse qu'il existe des moyens d'accélérer les processus gouvernementaux, celui de la prise de décisions demeure relativement lent. Dans le domaine critique de la dotation, le Ministère doit toujours tenir compte des critères de classification des postes énoncés dans la Loi sur l'administration financière et procéder à l'embauche ou au congédiement d'employés en se conformant au règlement de la Loi sur l'emploi à la Fonction publique. Le Ministère n'a aucun contrôle direct sur les conditions des conventions collectives étant donné que le Conseil du Trésor se charge des négociations de toutes les conventions collectives de la Fonction publique.

- **Les aéroports continueraient d'être soumis aux méthodes de financement du gouvernement.** Le Ministère reste soumis aux priorités de dépenses de l'ensemble du gouvernement et fait face à une longue période de restrictions budgétaires. Les programmes d'immobilisation font toujours l'objet d'une approbation par le Conseil du Trésor en fonction d'une liste de priorités qui accorde peu d'importance aux projets générateurs de revenus. En outre, le Ministère n'a pas la possibilité d'obtenir des fonds de sociétés de financement privées pour ses besoins généraux de mise de fonds.

  La marche à suivre relativement à l'établissement des budgets d'immobilisation demeure, de plus, liée de près à la réglementation du gouvernement qui a été établie pour gérer et diriger des programmes gouvernementaux de grande envergure. Cette marche à suivre s'avère redoutable dans le cas des petits ou des moyens aéroports. La planification et l'approbation d'un projet de construction peuvent prendre de quatre à cinq ans.

  Enfin, sans la discipline imposée par les mécanismes de financement fondés sur le marché, il semble que les gestionnaires ne subiraient plus suffisamment de pression pour effectuer les opérations financières difficiles qui caractérisent les organismes aéroportuaires bien gérés.

- **L'impartition limiterait les occasions de faire des affaires.** À moins qu'on décide de faire grande exception pour les aéroports, le mode d'impartition gouvernemental continuera de limiter sérieusement la capacité des aéroports de tirer profit des occasions d'affaires. Le besoin de procéder à des appels d'offres, bien qu'il soit parfois justifié, décourage certaines entreprises du secteur privé de faire affaire avec le gouvernement. Un entrepreneur qui a investi des fonds dans des recherches préalables à un projet de construction doit se soumettre aux mêmes règles d'adjudication que tout autre entrepreneur. Les offres sont habituellement évaluées quantitativement de façon à éviter tout soupçon de traitement de faveur. En outre, le processus d'approbation accuse souvent du retard, rendant ainsi la coordination du projet difficile.

Il est presque assuré que les processus et les règles actuels établis par le gouvernement resteraient enracinés dans la gestion future des aéroports. Malgré les importantes améliorations apportées par Transports Canada, ces processus ont façonné des habitudes bien ancrées qui ne semblent pas vouloir changer au cours de la période de réorganisation présentement en cours.

Sociétés de la Couronne

Afin de faciliter la cession des aéroports et d'orienter les activités des sociétés en ce sens et d'obtenir, dans l'intérim, un mode de gestion qui ressemble à celui des administrations, le groupe de travail a procédé à l'examen d'une petite société de portefeuille comportant des filiales en propriété exclusive et jouissant d'une grande autonomie. Les filiales et la société de portefeuille auraient chacune leur propre conseil d'administration. L'établissement des filiales n'aurait pas à se conformer aux exigences provinciales mais plutôt aux besoins locaux; à chacune se rattacheraient des aéroports rentables et des aéroports non rentables.

La société de portefeuille serait précisément chargée de la mise sur pied progressive des sociétés régionales, de la nomination du personnel, de la redéfinition des objectifs de rendement et de la détermination des programmes de stimulation au travail. De façon continue, la société de portefeuille devrait s'assurer que les sociétés régionales atteignent leurs objectifs, qu'un contrôle approprié des dépenses des deniers publics est effectué et que l'imputabilité envers le Parlement est assurée. Elle s'assurerait de l'application, à tous les aéroports, des normes appropriées de sûreté et de sécurité. Enfin, la société de portefeuille lèverait des fonds, au besoin, au nom des sociétés régionales.

Les filiales des sociétés de la Couronne fonctionneraient à titre d'organismes autonomes, responsables de l'élaboration de méthodes de gestion aéroportuaire à long terme et quotidiennes. Les sociétés régionales existeraient à titre de filiales de sociétés de la Couronne plutôt que comme divisions régionales d'une société de la Couronne nationale, et ce, pour deux raisons. D'abord, l'organisation en place formerait un conseil local afin de permettre aux représentants locaux de participer directement à la gestion de l'aéroport. En deuxième lieu, elle enchâsserait dans la législation le besoin de décentraliser la gestion des aéroports du Canada, ce qui s'avère essentiel pour effectuer la cession des aéroports aux administrations locales.

En résumé, le modèle de société de la Couronne possède les caractéristiques nécessaires pour constituer un organisme de transition tel qu'il est décrit dans les pages précédentes:

- il offre la possibilité d'établir une orientation commerciale et de perfectionner les habiletés de gestion;
- il assure une période de préparation permettant de traiter des diverses difficultés qu'entraîne la cession des aéroports;
- il permet l'introduction de nouveaux systèmes et de nouvelles méthodes.

APPENDICE III

POINTS AFFÉRENTS À LA CESSION DES AÉROPORTS

Importance de la participation des gouvernements provinciaux

Considérations d'ordre juridictionnel

La loi selon laquelle l'aéronautique est placée sous la juridiction fédérale est bien établie, et qu'un aéroport soit une propriété fédérale, provinciale ou municipale n'y change rien. Par conséquent, des points tels que la navigabilité aérienne, la navigation aérienne et les normes de construction et d'entretien des pistes sont placés sous la juridiction fédérale bien qu'un aéroport appartienne à une administration provinciale.

La cession d'un aéroport fédéral à un organisme provincial peut cependant avoir une incidence sur plusieurs aspects de l'exploitation aéroportuaire qui ont trait à la propriété, aux activités commerciales et au contrôle de la circulation du côté ville.

La cession de propriétés aéroportuaires par le gouvernement fédéral conduira à une situation où celles-ci auront à se soumettre de plus en plus au contrôle, à la réglementation et à l'influence des gouvernements provinciaux, des gouvernements municipaux en place ou de tout organisme provincial nouvellement établi. Voici un aperçu de cette situation.

CESSION DE LA PROPRIÉTÉ

EXEMPLE DE LA PARTICIPATION DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

POINT OU CONTRÔLE	ORGANISME PROVINCIAL
– **Propriété obtenue**	
(Négociation imposée)	– Province – Municipalités (lorsqu'elles sont habilitées)
– **Contributions directes**	
Terrains, bâtiments, maisons de commerce (pi^2), autres arrangements, franchises, revenus, etc.	– Province – Municipalité – Communauté régionale – Communautés métropolitaines – Groupements de municipalités – Tout organisme habilité par le gouvernement provincial

– **Utilisation des terrains**	
La gestion des terrains et des propriétés excédentaires ou utilisés à diverses fins aurait une incidence importante sur les recettes.	– Mêmes organismes que ceux énumérés dans la colonne qui précède (Contributions directes) – De plus, les secteurs de très grande planification et tout autre type d'organisme de contrôle de la planification habilité par le gouvernement provincial
– **Contrôle des tarifs et des honoraires**	
	– Gouvernement provincial ou les organismes habilités de revue de la qualité des services publics
– **Services d'infrastructure**	
Routes, aqueducs, égouts, communications, énergie électrique	– Provinces, municipalités
– **Contrôle ministériel**	
La politique actuelle du MDT consiste à se conformer, si possible, au règlement provincial (en d'autres mots, il n'est pas obligatoire de s'y conformer). Avec la cession des aéroports, il devient obligatoire de se conformer au règlement provincial.	– Services provinciaux et municipaux – Transports – Communications – Affaires municipales – Services de santé – Commissaire des incendies – Travail (y compris les lois provinciales) – Environnement – Services de sûreté

Bien que leur liste ne soit pas exhaustive, les points relevés ci-dessus laissent entrevoir ce qui suit:

- Certains de ces points nécessiteraient le consentement des gouvernements provinciaux.

- D'autres supposeraient la collaboration des gouvernements provinciaux (textes législatifs).

- Dans tous les autres cas, un énoncé des arrangements financiers et des modifications ou des redressements prévus s'avérerait nécessaire.

Considérations financières

On prévoit que l'attribution ultérieure de responsabilités par les provinces, qu'elles soient de nature directe, occasionnelle ou relative à des garanties, devrait faire l'objet d'une collaboration étroite entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Par la même occasion, le fait de diriger et d'exploiter un moteur de la croissance économique aussi important que peut l'être un aéroport peut justifier des mises de fonds comparables au moins à celles qui sont effectuées aux fins d'expansion industrielle. Ces mises de fonds peuvent comprendre des contributions représentatives des nouvelles industries:

- subventions d'établissement;
- avances de capitaux;
- subventions directes conditionnelles à la création d'emplois;
- dégrèvement et remise de dette, etc.

Mesures prises par le gouvernement

Les gouvernements provinciaux établissent et habilitent tant les municipalités que les plus petits groupes de dirigeants. Par conséquent:

- si une municipalité doit acquérir et exploiter un aéroport, elle doit s'en voir conférer les pouvoirs par une disposition légale déjà ou nouvellement établie;

- s'il s'agit d'une société de la Couronne appartenant à une province, ses pouvoirs doivent lui être conférés par une ordonnance du Lieutenant-gouverneur en conseil ou par le pouvoir législatif, selon le cas;

- s'il s'agit d'une administration aéroportuaire (en fait une société créée par une législation spéciale et adaptée aux besoins), elle doit obtenir l'assentiment du pouvoir législatif.

On prévoit la possibilité que le gouvernement fédéral désire établir une politique sur la personne morale à laquelle les aéroports doivent être cédés. L'incidence d'une telle politique sur les collectivités locales exploitant des aéroports devrait faire l'objet d'un examen sérieux avant que cette politique ne soit établie.

Considérations relatives aux relations industrielles

Le Groupe de gestion des aéroports qui a reçu le mandat d'exploiter le réseau des aéroports canadiens compte quelque 4 900 employés. Parmi ces employés, 92 pour cent sont syndiqués et appartiennent, pour la plupart, à l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC). L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada (IPFP) en regroupe 7 pour cent et l'Association des économistes, des sociologues et des statisticiens (AESS), 0,1 pour cent.

Selon la Loi des relations de travail à la Fonction publique, les unités de négociation sont établies pour représenter un groupe en particulier et les négociations collectives s'effectuent à l'échelle nationale pour chacun des groupes dans l'ensemble de la Fonction publique.

Dans les cas où s'effectuera la cession de la propriété et de la direction des aéroports à des autorités provinciales ou municipales, à des sociétés de la Couronne ou au secteur privé, les employés dont les postes sont essentiels à l'exploitation des aéroports continueront d'être des employés fédéraux et seront régis par le Code canadien du travail.

L'article 145 de ce code prévoit des droits de succession pour les syndicats en place si la propriété des aéroports est cédée à une société de la Couronne fédérale. Dans tous les autres cas, c'est-à-dire si une compagnie privée ou un organisme provincial ou municipal devait se charger de la propriété et de la direction des aéroports, le Code canadien du travail ne prévoit aucun droit de succession.

Lors de la préparation des négociations avec les syndicats et des propriétaires éventuels, on devra établir les dispositions qui auront cours pour la cession de la propriété et de la direction des aéroports à une société de la Couronne ou à une administration.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES AÉROPORTS

Le 3 octobre 1985, le ministre des Transports, Don Mazankowski, mettait sur pied un groupe de travail dont le mandat était de réviser la structure gestionnelle des aéroports fédéraux du Canada et d'émettre des recommandations sur les améliorations susceptibles d'y être apportées.

Les membres du Groupe de travail sur les aéroports étaient les suivants:

M^me^ Janet R. Smith
Ottawa (Ontario)

- Sous-ministre associé
  Transports Canada
- Présidente du Groupe de travail sur les aéroports

M. D. Brownlow
Dartmouth (Nouvelle-Écosse)

- Membre et président du Conseil consultatif d'Halifax
- Ex-maire de Dartmouth

M. E. Bunnell
Edmonton (Alberta)

- Ancien président de l'Administration des services aériens d'Edmonton
- Président de la Bunnell Aerospace Consulting Services Ltd.

M. David Dale
Ottawa (Ontario)

- Adjoint spécial du Ministre
  Transports Canada

M. E. David Dover
Calgary (Alberta)

- Président de l'Administration des transports de Calgary

M. E.W. Galbraith
Vancouver (Colombie-Britannique)

- CP AIR (à la retraite)

M. Claude LaFrance
Ottawa (Ontario)

- Sous-ministre adjoint, Aviation
  Transports Canada

M. Jean Lamontagne
Blainville (Québec)

- Expert-conseil en transport du fret aérien
- Président de l'Association du fret aérien de Montréal

M. F. Lawlor
St. John's (Terre-Neuve)

- Ex-directeur de l'aéroport de St. John's
- Employé de Transports Canada à la retraite

M. C.R. MacWilliams
Orangeville (Ontario)

- Président de la firme d'experts-conseils en aviation MacAvia

M. Vince Malizia
Ottawa (Ontario)

- Directeur général de la revue
  Transports Canada

M. D.C. McAree
Ottawa (Ontario)

- Directeur exécutif du Groupe de gestion des aéroports
  Transports Canada

M. Dale McConaghy
Ottawa (Ontario)

- Chef de Cabinet du Ministre
  Transports Canada

M. Hugh Morris
Charlo (Nouveau-Brunswick)

- Président de la Commission aéroportuaire de Charlo
- Ex-maire de Charlo

M. N. Polowin
Ottawa (Ontario)

- Président du Comité des services aériens
  Corp. du développement économique d'Ottawa-Carleton
- Vice-président du Marketing
  Groupe des compagnies Boyd

M. Gilles Rivard
Sillery (Québec)

- Avocat, firme d'avocats Rivard-Hickson

M. M. Rothstein
Winnipeg (Manitoba)

- Avocat, Loi sur le transport
- Aikins, MacAulay & Thorvaldson

M. D. Somers
Saskatoon (Saskatchewan)

- Président du comité d'aviation
  Chambre de commerce de Saskatoon
- Centraide, division de la Saskatchewan